mensile
spedizione in abbonamento postale
gruppo III/70 - Torino

IL MONTANARO d'Italia

rivista dell'unione nazionale comuni
comunità ed enti montani



3
EDITRICE STIGRA - TORINO
Presidente Comitato di Redazione: Edoardo Martinengo
Direttore Responsabile: Giuseppe Piazzoni

ANNO XXVIII
MARZO 1982

IL MONTANARO d'Italia

rivista dell'unione nazionale comuni comunità ed enti montani





ANNO XXVIII
N. 3 - MARZO 1982

Foto di copertina di Armando Rege Gianas
Comunità montana Val Sangone (Torino)

Direttore responsabile: **GIUSEPPE PIAZZONI**

Comitato di redazione:
dr. EDOARDO MARTINENGO, Presidente UNCEM
sen. avv. Claudio Beorchia, Presidente Commissione Tecnico-legislativa; on. Giulio Colomba, prof. Pietro Aloisi, prof. Maria Teresa Valent, dr. Giovanni Scacciavillani, dr. Giuseppe Agrimi, dr. Karl Oberhauser, Luigi Martin e ing. Salvatore Santo, capi gruppo Consiglio nazionale UNCEM; comm. Giuseppe Piazzoni, Segretario generale

Segreteria di redazione:
dr. Franco Bertoglio e dr. Massimo Bella

Direzione e redazione: 00185 ROMA
Viale Castro Pretorio 116 - Tel. 06/46.46.83 - 46.51.22

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 87/82 del 27-2-1982
Il fascicolo contiene pubblicità inferiore al 70%


Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Editore e stampa: **STIGRA - Soc. Torinese Industria Grafica - s.a.s.**
10124 TORINO - Corso S. Maurizio 14 - Tel. 011 / 88.56.22
CCIAA n. 323260 - Trib. Torino reg. soc. n. 790/61
Codice fiscale 00466490018 - Conto corrente postale n. 23843105

Amministrazione, abbonamenti e pubblicità: presso l'Editore

Abbonamento 1982 (11 numeri) L. 20.000 - Estero L. 27.000
Un numero L. 2.000

NORME PER I COLLABORATORI

Tutto il materiale di redazione e la corrispondenza relativa devono essere indirizzati presso la redazione della rivista a Roma - V.le Castro Pretorio 116. Eventuali estratti (a spese dell'autore) possono essere richiesti all'atto dell'invio del materiale. La Direzione informerà tempestivamente dell'accettazione del materiale. Le bozze vengono corrette dall'Editore.

La Rivista viene inviata a tutti i Comuni ed Enti montani associati all'UNCEM. Per abbonamenti ulteriori rivolgersi all'Editore.

SUMMARY

INHALTSANGABE

SOMMAIRE

Un passo avanti

L'on. Ezio Citterio, relatore del disegno di legge di conversione del Decreto legge 786 sulla finanza locale, riferendo alla Camera dei Deputati nella seduta del 17 febbraio scorso, ha opportunamente ricordato come tutte le esigenze, anche le più legittime, in materia di finanza locale, vanno inserite in una non più procrastinabile riforma del sistema delle autonomie ed in particolare dell'aspetto finanziario ad esse relativo. «*In mancanza di tale riforma, che peraltro sembra ora più vicina, dopo alcune notizie giunte di recente dal Governo e dalla Commissione Affari costituzionali del Senato* — continua l'on. Citterio — *è davvero difficoltoso legiferare nel merito e gestire l'assetto finanziario degli Enti locali*».

Crediamo che non si possa non essere d'accordo con l'on. Citterio del quale vogliamo anche condividere la speranza di un sollecito avvio a soluzione della riforma delle Autonomie locali, tuttavia non possiamo dimenticare che i problemi urgono, che le soluzioni provvisorie ed i provvedimenti tampone diventano sempre meno sufficienti ed accettabili.

Le difficoltà, le insicurezze, le incongruità in materia di finanza locale sono emerse ancora una volta, a fine anno, sia nell'impostazione della legge finanziaria sia nel Decreto legge sulla finanza locale. Ad iniziare con il Convegno di Viareggio, l'Assemblea delle Province a Pescara, il Congresso dell'ANCI a Palermo, la manifestazione dei Sindaci a Roma, sono stati momenti di espressione esterna della preoccupata attenzione del mondo delle autonomie al delicato tema della finanza locale che — mentre scriviamo queste note — ha chiuso un capitolo importante per l'anno corrente con la conversione in legge da parte della Camera dei Deputati del Decreto legge n. 786.

Nel complesso vi sono motivi di soddisfazione; agli inconvenienti più gravi il lavoro della Commissione Finanze e Tesoro sancito dal voto della Camera ha posto rimedio. Le proposte di modifica avanzate dall'UNCEM e riportate in altra parte della rivista, anche sulla scorta dei voti espressi nelle riunioni delle nostre Delegazioni regionali, nelle assemblee delle Comunità montane e delle segnalazioni, numerose, pervenute dai Comuni montani, sono state in buona misura accolte in sede parlamentare.

Infatti si è ottenuto il miglioramento delle norme di cui agli artt. 3, 5, 10 e 11 del Decreto legge, relative alla partecipazione degli utenti al costo dei servizi pubblici a domanda individuale — gestiti da Comuni, Comunità montane e Province —, il riconoscimento delle spese per il personale e l'aumento della disponibilità di mutui della Cassa Depositi e Prestiti. I comuni interamente montani del centro-nord con popolazione fino a 5.000 abitanti (n. 2.007 comuni) sono stati parificati a tutti i comuni del Mezzogiorno e, tra l'altro, ammessi a beneficiare del fondo perequativo (art. 12) con la riduzione del 10% ai fini del calcolo della spesa pro-capite.

Una delegazione dell'UNCEM guidata dal Vice Presidente on. Vagli ha illustrato alla Commissione Finanze e Tesoro della Camera, nell'incontro del 2 febbraio, la nostra posizione sui temi della finanza locale. Uno specifico intervento in materia di finanziamento delle Comunità montane è stato oggetto di una lettera del Presidente dell'UNCEM al Presidente della Commissione Finanze e Tesoro della Camera on. Rubbi, di cui riportiamo i brani essenziali:

«*Come pregiudiziale, vorrei rammentare alla Commissione che le Comunità montane rappresentano la prima vera esperienza di aggregazione dei piccoli comuni determinata dalla legge dello Stato (3-12-71 n. 1102) e che le stesse hanno quale compito fondamentale l'azione di sviluppo socio-economico del loro territorio. Le Comunità montane operano su tutto il territorio montano (il 53% della superficie del Paese) sono 350 ed hanno ottenuto una sostanziale riconferma del loro ruolo in tutte le proposte di riforma dell'ordinamento locale presentate dai partiti, mentre analoga rivalutazione è contenuta nella proposta di legge che sulla materia il Governo si accinge a varare.*

Ciò premesso, ricordo che il finanziamento annuale per la realizzazione dei programmi di sviluppo socioeconomico deve essere iscritto nella «legge finanziaria» ai sensi del primo comma dell'art. 1 della legge 23 marzo 1981 n. 93.

Nella legge finanziaria 1982 presentata al Senato, lo stanziamento suddetto mancava ed è stato inserito successivamente con emendamento proposto in Senato dal Governo e nel testo trasmesso alla Ca-

mera dei Deputati figura all'art. 23 del disegno di legge n. 3043.

La norma contenuta nell'art. 23 suddetto è riportata testualmente nel Decreto legge n. 786 sulla finanza locale di cui costituisce il contenuto dell'art. 36.

Non so come verrà risolta la questione di questa doppia presenza nella legge finanziaria e nel Decreto legge sulla finanza locale; il problema che l'UNCEM si pone è che lo stanziamento sia collocato nel triennio di validità della legge finanziaria 1982 (bilancio pluriennale) con l'imputazione di 120 miliardi anche per gli esercizi 1983 e 1984. Ciò per consentire da un lato il rispetto dell'art. 1 della legge 23 marzo 1981 n. 93, dall'altro un minimo di reale e concreta operatività programmata alle Comunità montane.

Il secondo problema, che a nome dell'UNCEM (organizzazione unitaria che associa i 4.130 comuni montani italiani, le 350 Comunità montane oltre a 37 amministrazioni provinciali) pongo alla Commissione, è il seguente:

Le Comunità montane non hanno «entrate ordinarie» essendo quelle di cui abbiamo prima scritto entrate destinate ad investimenti e comunque non «entrate correnti».

La già citata legge 23 marzo 1981 n. 93 prevede all'art. 7 da parte delle Comunità montane la possibilità di assunzione di personale nella misura variabile da 4 a 9 unità, a seconda dell'ampiezza di ciascuna Comunità montana, da attuarsi entro il 31 dicembre 1981.

Considerato che il personale delle Comunità montane è parificato al personale degli enti locali (comuni e province) e che allo stesso personale sono estesi esplicitamente il contratto nazionale di lavoro dei dipendenti degli enti locali (approvato con Decreto del Presidente della Repubblica n. 810) e le relative norme economiche e di stato giuridico, ne deriva che:

— il citato art. 7 della legge n. 93 non ha copertura finanziaria, non avendo le Comunità montane «entrate ordinarie» sancite da leggi dello Stato;

— in conseguenza di quanto sopra numerosi Comitati regionali di controllo hanno rifiutato il visto di legittimità alle deliberazioni delle Comunità montane con le quali si approvavano le piante organiche e si bandivano entro la data fissata i concorsi per l'assunzione del personale ai sensi dell'art. 7 della citata legge n. 93.

La soluzione del problema giuridico sopra enunciato, consistente nella dotazione di un quantum per le spese correnti, ma soprattutto la soluzione «politica» del problema di garantire alle Comunità montane una «entrata ordinaria corrente» che le ponga in grado di operare nella legalità è — ad avviso dell'UNCEM — l'inserimento nel Decreto sulla finanza locale di uno stanziamento «ad hoc» la cui misura annuale, calcolata con assoluto realismo, non può essere inferiore ai 30 miliardi. Per il riparto fra le Comunità montane l'UNCEM è disponibile a collaborare alla individuazione di criteri oggettivi.

Mi appello vivamente, a nome dell'UNCEM, alla comprensione Sua e della Commissione, pur nella consapevolezza dei gravi problemi di contenimento della finanza pubblica. Il problema che mi permetto di caldamente porre all'attenzione della Commissione, ove non risolto, non potrebbe che sfociare in una azione politica che investirebbe la stessa legittimità della legge n. 93, priva all'art. 7 della copertura finanziaria prevista dalla norma costituzionale».

La Commissione Finanze e Tesoro, atteso che il Governo si è dichiarato non disponibile ad un aumento dei 120 miliardi previsti quale finanziamento per il 1982 per la realizzazione dei programmi stralcio dei piani di sviluppo delle Comunità montane, ha approvato un emendamento all'art. 36 che, emendato, risulta il seguente:

«Per l'anno 1982 è autorizzata la spesa di lire 120 miliardi, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero del Bilancio e della programmazione economica, per le finalità di cui alla legge 23 marzo 1981, n. 93.

Il predetto importo è parzialmente destinato alle spese di gestione delle Comunità montane da parte del Ministero del Bilancio mediante assegnazione a ciascuna Comunità montana dell'importo di lire 30.000.000 oltre a lire 1.000 per abitante residente nel territorio montano della Comunità».

Si tratta, a nostro avviso, di un passo avanti assai importante. Per la prima volta, in una legge dello Stato si riconosce uno specifico stanziamento per la «spesa di gestione» delle Comunità montane, ossia per una spesa corrente ordinaria. Potranno non soddisfare tutti il criterio di riparto, la consistenza del finanziamento previsto, il fatto che il medesimo vada formalmente a scapito del finanziamento per gli investimenti, tuttavia l'UNCEM ritiene che si tratti di un primo risultato positivo in una specifica battaglia da anni condotta con scarsi successi. Il principio del finanziamento ordinario delle Comunità montane, nell'ambito del provvedimento sulla finanza locale, è affermato. Certo il nostro impegno e la nostra attenzione devono in questa direzione continuare attestandosi sul risultato raggiunto e da questo partendo per i miglioramenti e gli aggiustamenti necessari. Le somme destinate alla gestione ordinaria saranno direttamente versate dal Ministero del Bilancio alle Comunità montane senza il tramite delle Regioni; è un fatto rimarchevole che qualifica il genere di spesa.

Siamo grati al Presidente della Commissione on.le Rubbi, al relatore on. Citterio, al Ministro Andreatta ed al Sottosegretario Fracanzani, agli onorevoli componenti il Comitato dei nove ed a tutti i parlamentari — in particolare all'on. Triva, Consigliere nazionale dell'UNCEM — che hanno contribuito al miglioramento del Decreto legge ed in particolare all'accoglimento di parte delle proposte avanzate dall'UNCEM. Spetta ora agli amministratori delle Comunità montane di tutte le Regioni italiane di dimostrare con operosità ed impegno che le istanze dell'UNCEM e la fiducia loro accordata dal Parlamento sono pienamente giustificate.

Edoardo Martinengo

La XXVI Assemblea generale dell'UPI ha sollecitato la riforma istituzionale delle Autonomie locali

«La Provincia, unico Ente intermedio, in un rinnovato ordinamento autonomistico»: questo l'impegnativo tema della XXVI Assemblea generale dell'Unione delle Province d'Italia svoltasi a Pescara dal 14 al 16 gennaio scorso, con la partecipazione di Presidenti, Assessori e Capigruppo dei Consigli provinciali di tutta Italia.

L'adesione dell'UNCEM è stata recata dal Presidente Martinengo — presente con il Segretario generale Piazzoni e con il Presidente della Provincia di Torino dr. Maccari, membro della Giunta esecutiva — mentre il dr. Accardo ha recato il saluto dell'ANCI e l'on. Marzotto Caotorta quello della CISPEL. Il senatore Stefani ha recato il saluto della Lega delle Autonomie locali cogliendo l'occasione per proporre uno stralcio della legge di riforma in corso di discussione al Senato per regolamentare la nuova attività delle Province.

IL SALUTO DEL PRESIDENTE DELL'UNCEM

Il Presidente dell'UNCEM, rivolgendo un cordiale saluto ai convegnisti, ha ricordato l'interessante esperienza di vita e di lavoro compiuta operando nella Provincia di Torino. Dopo avere ricordato che 37 Province sono associate all'UNCEM, Martinengo ha sottolineato come il tema dell'Assemblea «La Provincia unico Ente intermedio in un rinnovato ordinamento autonomistico» è pienamente condiviso dall'UNCEM poiché non si è mai inteso contrapporre le Comunità montane alle Province. Le 350 Comunità montane operanti in tutta Italia con i propri 4.130 Comuni offrono e ricevono in buona parte del territorio nazionale la collaborazione delle Amministrazioni provinciali.

Richiamando la legge 1102 che nel 1971 ha istituito le Comunità montane, Martinengo ha rilevato come con quella legge sia iniziata la riforma delle autonomie locali e si sia dato un assetto istituzionale ai Comuni montani creando attraverso la Comunità montana il grande Comune della montagna. Il Comune ha notevole valore nel quadro delle autonomie locali ma la sua valenza deve essere compatibile tra il territorio urbanizzato della grande città e il territorio con nuclei abitati sparsi della montagna. La Comunità montana per questo ha rappresentato l'avvio della riforma istituzionale che ora è assolutamente necessario portare a termine rivedendo le competenze del Comune e dando vita alla nuova Provincia quale Ente intermedio tra il Comune e la Regione, ferma restando l'articolazione delle Comunità montane e — per il territorio non montano — di forme associative di Comuni per lo svolgimento di attività che sono proprie dei Comuni e che non attengono alle competenze che invece devono essere assegnate ad un Ente della dimensione della Provincia.

Il Presidente dell'UNCEM ha poi richiamato la proposta formulata dalla sua Associazione all'ANCI e all'UPI per la costituzione di un organismo permanente di collegamento delle tre associazioni rappresentative degli Enti locali nei confronti delle Regioni e del Governo, auspicando che l'iniziativa possa avere una rapida conclusione.

Dopo aver ringraziato il Presidente Ravà e il Consiglio direttivo dell'UPI per il lavoro svolto, il dr. Martinengo ha formulato gli auguri per la felice conclusione dell'Assemblea, assicurando la disponibilità dell'UNCEM alla collaborazione per raggiungere gli obiettivi che sono comuni a tutti gli Enti locali.

* * *

Il Governo era rappresentato dal Ministro delle Regioni, on. Aldo Aniasi, il quale ha preannunciato l'impegno del Governo per la sollecita approvazione della riforma dei poteri locali e per la emanazione dei disegni di legge per la finanza locale e per la finanza regionale. Ha anche dichiarato la disponibilità del Governo per riesaminare il Decreto sulla finanza locale.

Il Presidente dell'UPI, dr. Franco Ravà, già Presidente della Provincia di Firenze, ha svolto la rela-

zione sul tema generale e nel corso di due giornate si è sviluppata la discussione con numerosi e qualificati interventi.

LA RELAZIONE DEL PRESIDENTE FRANCO RAVÀ

Il Presidente Franco Ravà ha esordito affermando che *«l'impegno di conformare i poteri locali alla nuova realtà economica e sociale rappresenta non un formale ossequio alla Costituzione ma addirittura una condizione di credibilità per tutto quanto l'ordinamento statuale e le istituzioni democratiche»*.

Nel confronto tra le autonomie locali e lo Stato va quindi abbandonato il particolarismo per una valutazione dei problemi di fondo.

La situazione economica non ha bisogno di ulteriori illustrazioni: la previsione del 9% di disoccupati nell'82 parla da sola.

Regge il sistema tutto un reticolo di attività di piccole e medie imprese artigianali accanto al quale deve essere costruito un adeguato «reticolo» di servizi da parte delle strutture locali.

Queste emergono per forza di cose, gestendo gran parte dei servizi sociali fondamentali, come protagoniste; ma la loro organizzazione attuale non consente che esse corrispondano compiutamente alle esigenze.

Comuni e province assieme hanno fatto grandi passi sulla via del risanamento finanziario, ma le stesse procedure, i controlli, la mancanza di costanza nelle decisioni li mettono in gravi difficoltà.

La riforma generale della finanza locale diventa ormai indispensabile per concretizzare reali prospettive di cambiamento dell'attuale ordinamento per adeguarlo alla realtà. L'UPI è d'accordo nell'accettare che venga prefissato l'ammontare dei trasferimenti destinati agli Enti locali: si tenga presente però che attualmente le finanze delle province sono fatte per il 94,2% di trasferimenti e per il 5,8% di entrate proprie non incrementabili. Come è possibile nella situazione attuale (viste anche le decisioni di blocco dei finanziamenti per l'edilizia scolastica da parte della Cassa DD.PP.) una politica di programmazione da parte delle province in accordo coi comuni che ne anticipi quella funzione di coordinamento ed integrazione che si vuole loro assegnare? Alcune scelte giuste di risanamento della finanza locale se avevano un senso all'inizio ora hanno bisogno di drastici aggiustamenti: *«continuare ad assumere la spesa storica degli enti quali parametro di riferimento primario per la determinazione dei trasferimenti loro attribuiti ha prodotto alcune situazioni di accentuata sperequazione»*.



Una panoramica della sala durante i lavori dell'Assemblea dell'UPI. Il Presidente Ravà svolge la relazione

Ogni singolo provvedimento deve anticipare la riforma: le entrate complessive dello Stato devono essere il perno, ma si deve anche sancire la facoltà impositiva per gli enti locali, visti come articolazioni fondamentali della Repubblica.

Ciò non potrà avvenire senza la riforma istituzionale delle autonomie: in sua mancanza non è possibile individuare standards quantitativi e qualitativi di servizi, individuare parametri oggettivi di calcolo dei costi, ecc. Va individuata anche per la Provincia la possibilità di una capacità impositiva autonoma, va profondamente riveduta la finanza regionale.

Per la riforma istituzionale bisogna partire dalla Regione: noi lamentiamo gli errori che le regioni compiono in conseguenza di un malinteso «complesso di superiorità» riconosciuto dagli stessi esponenti regionali.

La Costituzione e l'art. 11 del D.P.R. 616 disegnano un ordinamento statuale fondato su una pluralità di istituzioni le quali tutte «concorrono al raggiungimento di obiettivi comuni», che devono essere costantemente adeguati alle esigenze della comunità nazionale. Non si distinguono quindi per spartizioni settoriali di funzioni ma per diversità di ruoli ai vari livelli, nel processo programmatorio.

«Governare insieme» come ha detto il Ministro Aniasi. Un sistema quindi che non rifiuta confronti e scontri ma che rinnega contrapposizioni pregiudiziali, subordinazioni gerarchiche, ecc.

Occorre un disegno organico ma flessibile per adeguarlo alle varie realtà economico territoriali e culturali. La Consulta dell'UPI si muove in questa prospettiva, che consente strategie differenziate sul territorio. Ne deriva un sistema di rapporti diverso, regioni-stato, ente locale-regione nel grande lavoro della programmazione di settore, che poi richiede interventi coordinati nel momento della formazione delle risorse e nella loro destinazione.

Proprio il dato sulle risorse rimane incerto per la mancata attuazione delle leggi quadro previste come necessarie dal DPR 616. Ne consegue che mancano le condizioni per fare delle Regioni ciò che la costituzione e gli statuti si propongono di realizzare.

Esse facilmente si sono però adeguate ad un ruolo diverso: lo Stato va per la sua strada e le Regioni altrettanto.

È urgente la realizzazione della «conferenza permanente» tra i Presidenti delle Regioni e la Presidenza del Consiglio a cui dovrebbero partecipare le associazioni unitarie nazionali degli Enti locali. Non è una pretesa ma una legittima istanza, pronti a discutere anche altre proposte che raggiungano tale scopo.

Lo stesso rapporto che si chiede tra Stato e Regioni si deve instaurare tra Regioni ed Enti locali: occorrono precise procedure di coordinamento da avviare immediatamente, per arrivare ad una programmazione credibile.

«*Venendo a parlare della provincia* — ha detto Ravà — *mi sia consentito di dichiarare pretestuoso ogni tentativo di addebitare al nostro ente la responsabilità per la mancata riforma delle autonomie*».

Si è assistito in questi anni al tentativo di ipotizzare e disegnare un ente intermedio, una struttura più adeguata della Provincia a rappresentare un ruolo generale di coordinamento e di intermediazione funzionale tra regioni e la prima tradizionale espressione di base del cittadino: la municipalità.

Le Province non rivendicano diritti di primogenitura: hanno voluto recare un proprio contributo al confronto, perché si arrivi ad una normativa non nominalistica ma si approvino leggi che incidano positivamente sulla realtà.

Per questo non si sentono «appagate» dal riconoscimento della loro esistenza, consacrata nei documenti dei partiti, del Governo, riaffermata nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente Spadolini.

Elezione diretta degli organi, riconoscimento quale tipica struttura per assolvere a prioritari compiti di programmazione dello sviluppo per aree vaste ed integrate, queste le caratteristiche essenziali per la nuova provincia che dovranno essere opportunamente definite per quanto attiene le attività gestionali.

Non si intende espropriare i Comuni di compiti loro propri che possono gestire individualmente o in forma associata, ma travalicandosi questi ambiti non resta che l'alternativa della gestione regionale o della creazione di specifiche strutture funzionali: entrambe ipotesi da scartare perché nel primo caso si travolgerebbe la concezione istituzionale e nel secondo si riproporrebbero soluzioni irrazionali, dispendiose, già negativamente sperimentate.

Dopo aver toccato il problema delle aree metro-



L'avv. Gianvito Mastroleo, nuovo Presidente dell'UPI

politane Ravà ha rivendicato un rapido sviluppo della legislazione di delega da parte delle Regioni.

Il Presidente ha concluso con un cordiale saluto augurale ai colleghi al termine del suo mandato.

L'INTERVENTO DEL MINISTRO ANIASI

Il Ministro per gli Affari regionali Aldo Aniasi ha ribadito nel suo intervento la disponibilità del Governo ad accogliere e favorire correzioni migliorative per gli Enti locali del recente decreto legge sulla finanza locale e ad incrementare gli investimenti per le infrastrutture pubbliche ed i servizi sociali. Aniasi ha annunciato anche che saranno presentati dal Governo entro pochi mesi i disegni di legge di riforma della finanza locale e regionale i cui principi ispiratori — ha detto — saranno l'attribuzione di maggiore responsabilità agli amministratori locali e la possibilità da parte di questi ultimi di determinare la politica delle entrate e delle spese. Il Ministro ha inoltre detto che sarà attribuita con il provvedimento una capacità impositiva ai Comuni che permetta l'istituzione di imposte locali sui cespiti patrimoniali immobiliari, con la conseguente abolizione degli altri tributi gravanti sugli immobili, a partire dall'Invim, e sarà prevista una compartecipazione dei Comuni all'accertamento ed al gettito dell'Iva al dettaglio. Per quanto riguarda le Province il Ministro ha detto che saranno assicurate agli «enti intermedi» funzioni di coordinamento fra le politiche economiche e territoriali e sarà attribuita loro la gestione di servizi a dimensione ultracomunale.

Aniasi ha poi annunciato che il Governo, sulla base anche delle conclusioni dei Congressi dell'UPI e dell'ANCI, assumerà idonee iniziative per avviare la fase decisionale per la riforma delle autonomie locali che — ha rilevato — dovrà essere una legge di principi fondata sulla capacità di autodeterminazione e autogestione degli Enti locali, e che con la riforma sarà semplificato il sistema dei controlli, che rimarranno limitati alla mera legittimità degli atti. Il Ministro ha quindi auspicato che cessi la «*fase di conflittualità fra Regioni, Comuni e Province*» e che sia possibile far sedere intorno ad uno stesso tavolo i rappresentanti dello Stato e del sistema delle autonomie «*in modo che siano rappresentati tutti i poteri in cui si articola lo Stato*». Per quanto riguarda i rapporti Stato-Regioni, Aniasi ha detto che è allo studio un disegno di legge per regolamentare definitivamente il problema mentre in merito alla situazione finanziaria delle province il Ministro ha annunciato che si stanno studiando le possibilità di destinare alle amministrazioni provinciali i gettiti delle tasse di circolazione, il cui livello potrà essere da queste ultime determinato.

IL DIBATTITO

La necessità di un confronto chiaro fra lo Stato e le autonomie, è stata sottolineata dal responsabile del Dipartimento Enti locali della DC, on. Costante Degan, che ha ricordato che il suo partito non ha, come è stato sostenuto da una parte delle forze politiche, «*volontà dilatorie per la riforma del sistema autonomistico*». Degan ha affermato che la DC intende anzi favorire la ripresa immediata del confronto in sede politica sul sistema autonomistico. Per quanto riguarda la riforma della finanza locale Degan ha rilevato che la DC valuta opportune anche soluzioni a medio-breve termine, in attesa di una riforma generale del sistema. Sarà impegno della DC — ha aggiunto infine Degan — che si compia «*qualche passo significativo, nel 1982, nella politica di riequilibrio finanziario fra gli Enti locali, con particolare attenzione al Mezzogiorno, con il superamento del trasferimento finanziario a carico dello Stato basato sulla spesa storica e sul piè di lista*».

Da parte sua il Segretario generale della Lega delle autonomie e dei poteri locali, Dante Stefani, ha proposto di stralciare dal progetto di riforma del sistema autonomistico la parte che riguarda le province, «*in considerazione* — ha rilevato — *della particolare urgenza di ristrutturare e conferire poteri all'Ente intermedio*».

L'individuazione delle competenze di programmazione e di gestione da attribuire alle «nuove province» deve essere lasciata, secondo il responsabile del settore Enti locali del PLI, Trauner, alla valutazione di ciascuna Regione, anche se deve essere attuata in base a criteri generali prefissati a livello nazionale. Per quanto riguarda la riforma istituzionale e finanziaria del sistema autonomistico Trauner ha rilevato che la mancanza di queste nuove leggi è una colpa grave per le forze politiche che non hanno cercato con fermezza «*le necessarie intese per il varo di queste riforme senza le quali è vano auspicare il decollo dello Stato delle autonomie*».

Secondo l'on. Marzotto Caotorta, Presidente della Federtrasporti che ha parlato a nome della CISPEL, sarebbe necessario delegare alle amministrazioni provinciali anche compiti di pianificazione e gestione del servizio pubblico di trasporto locale, in quanto — ha rilevato — le linee di collegamento attraversano normalmente i confini di un singolo comune, costituendo bacini di traffico che generalmente coincidono con i territori delle varie province.

È necessario porre fine alla «*proliferazione e sperimentazione degli Enti locali per ritornare agli schemi semplici dei tre livelli di governo, all'interno dei quali* — ha affermato in una dichiarazione il responsabile del settore Enti locali del PSI La Ganga — *la Provincia dovrà essere radicalmente rinnovata nelle funzioni, nel sistema finanziario, negli ambiti territoriali e forse anche nel metodo elettorale*». Per quanto riguarda le competenze da attribuire alle «nuove province» La Ganga ha ipotizzato funzioni di programmazione ma anche gestione di servizi su vasta area: trasporti, viabilità, infrastrutture ed ambiente. Per quanto riguarda il sistema finanziario delle province, La Ganga ha detto che sarebbe necessario concedere agli «Enti intermedi» un margine di autonomia impositiva, mentre sugli ambiti territoriali il responsabile degli Enti locali del PSI ha osservato che le attuali province dispongono di

territori troppo vasti: *«Probabilmente* — ha rilevato — *94 province sono troppo poche per svolgere compiti di ente intermedio».*

«Solo se si darà vita ad un reale Ente intermedio — ha rilevato il vice responsabile del settore Enti locali del PCI, on. Rubes Triva — *sarà possibile realizzare un tipo di Comune che sappia rispondere alle esigenze dei cittadini ed un ente Regione che svolga realmente il suo compito istituzionale».* Secondo Triva *«Il potere locale attualmente più interessante è l'ente intermedio, in quanto se la legge di riforma delle autonomie sarà una normativa di principio, sarà possibile per le province darsi disposizioni statutarie rispondenti alle realtà sociali e territoriali».* Per quanto riguarda la finanza locale Triva ha osservato che il recente decreto legge *«stravolge la natura delle istituzioni locali»* e le trasforma in «agenzie di spesa» del Ministero del Tesoro.

Il Presidente della Provincia di Bari, Gianvito Mastroleo, ha da parte sua auspicato che si passi ad una «fase operativa d'attacco» per la riforma del sistema delle autonomie, attraverso una autentica solidarietà fra Regioni, Province e Comuni.

* * *

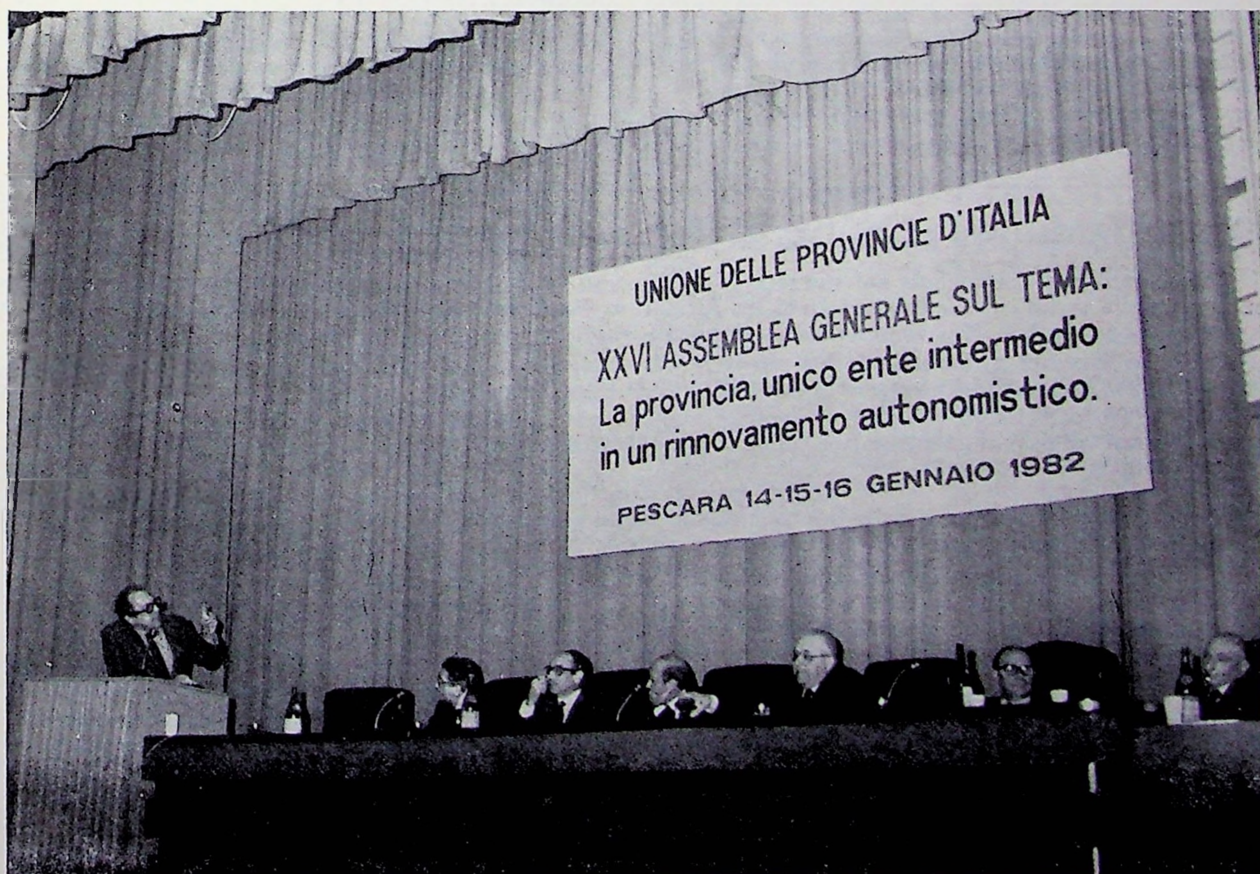
L'Assemblea si è conclusa con l'approvazione di alcune modifiche statutarie e la elezione del Consiglio direttivo composto da 36 membri, il quale ha a sua volta eletto il nuovo Presidente nella persona del dr. Gianvito Mastroleo, Presidente dell'Amministrazione provinciale di Bari.

IL DOCUMENTO FINALE

L'Assemblea ha quindi approvato il seguente documento finale:

La XXVI Assemblea generale dell'U.P.I., che si è tenuta a Pescara nei giorni 14/16 gennaio 1982, approva la relazione del Presidente Ravà e sottolinea che il dibattito ha appropriatamente contribuito ad esplicitare il ruolo della Provincia quale unico ente intermedio tra Regione e Comuni, sviluppando le precedenti acquisizioni proprie dell'Associazione.

Essendo infatti definito il suo carattere di ente con competenze programmatorie inerenti a tutti i settori di attività (sia nel campo economico, che territoriale e sociale) l'obiettivo da perseguire è ora volto a precisare i contenuti che regolano — per ciascuno di essi — l'esercizio delle funzioni amministrative che vi sono connesse. È anche da individuare quali siano i servizi ad area vasta e le infrastrutture rispetto ai quali deve esercitarsi il ruolo della Provincia. Il tutto, nella prospettiva di un ordi-



L'intervento di Martinengo a nome dell'UNCEM

namento di principi, che salvaguardi le singole specificità regionali e che però sia capace di garantire comportamenti sufficientemente omogenei, quali pretende la materia istituzionale.

Il diffuso consenso che il dibattito ha testimoniato consente al nuovo C. D. di adempiere con maggiore efficacia ad un ruolo propositivo, che esso dovrà sviluppare d'intesa con l'insieme del movimento autonomistico (per cui l'Assemblea sollecita la istituzionalizzazione dei Comitati permanenti tra Regione, Comuni e Province, sia a livello nazionale e regionale), e con l'intento di più efficacemente operare perché siano rispettati, a tutti i livelli, i principi informatori fondamentali del nuovo ordinamento.

Nel deplorare che si sia arenata la discussione della riforma delle autonomie locali, l'Assemblea evidenzia che il riassetto istituzionale coincide:

— con l'obiettivo politico più generale del rafforzamento delle istituzioni e della democrazia italiana minacciata dall'eversione e dall'attacco terroristico;

— con l'esigenza di estendere la fiducia e la partecipazione dei cittadini;

— con lo sforzo dell'intero Paese teso a qualificare la spesa pubblica: infatti solo la chiarezza istituzionale può evitare sovrapposizioni di competenze, potenziali conflittualità, disorientamenti e notevoli sprechi di denaro ed energie umane.

Pertanto ribadisce la necessità che il Parlamento addivenga con urgenza alla approvazione della legge di riforma istituzionale delle autonomie, ed a fronte dell'intendimento del Governo di presentare un proprio disegno di legge ne sollecita la redazione in tempi brevissimi e previo confronto con il movimento autonomistico nel suo complesso, cosicché il progetto acquisisca — com'è necessario — il massimo consenso politico.

Nel frattempo l'Assemblea richiama le forze politiche alla esigenza di un comportamento coerente, a tutti i livelli, con i principi enunciati: invita pertanto il Parlamento ad evitare che leggi di settore attribuiscano ad altri enti funzioni proprie della Provincia; sottolinea inoltre che la mancanza della riforma non può costituire un alibi per le Regioni, che giustifichi ritardi nella legislazione di delega. Ciò nell'interesse stesso delle Regioni che, appesantite da funzioni prevalentemente amministrative e gestionali, non hanno potuto qualificare sufficientemente la loro identità, sviluppando le funzioni di legislazione, di indirizzo e di programmazione che sono di loro specifica competenza.

L'Assemblea ribadisce che i destinatari delle deleghe possono essere solo gli Enti elettivi.

Infine l'Assemblea dà mandato al Consiglio Direttivo di approfondire lo studio dei campi di attività e l'individuazione di corrispondenti e idonei strumenti operativi. A tal fine propone:

— la costituzione — all'interno del Direttivo — di una Commissione per l'esame delle deleghe già trasferite dalle singole Regioni e da trasferire, ai fini di una loro armonizzazione in tutto il territorio nazionale e pur nel rispetto delle specificità locali;

— momenti nazionali periodici di incontro finalizzati alla costruzione del nuovo modello strutturale organizzativo dell'ente intermedio.

In questa prospettiva si ravvisa l'esigenza di procedere alla costituzione delle Unioni regionali delle Province, là dove non esistono, e di rilanciare con forza l'iniziativa e l'attività di quelle esistenti.

EMESSI I RUOLI PER LE QUOTE ASSOCIATIVE UNCEM 1982

Come abbiamo annunciato sul numero 3 di «Uncem Notizie» (luglio-settembre 1981), il Consiglio nazionale nella seduta del 7 luglio scorso ha deliberato l'aumento delle quote associative che andranno in vigore per l'esercizio 1982 mediante iscrizione con ruoli esattoriali con la *rata scadente il 10 aprile p.v.*

Pertanto le nuove quote associative per le quali sono stati emessi i ruoli a norma dell'articolo 36 del DPR n. 153/80, convertito in legge 7 luglio 1980 n. 299, sono le seguenti:

— COMUNITÀ MONTANE (le quali si associano anche per i rispettivi comuni con diritto per ciascuno di essi di partecipare a pieno titolo alla vita dell'UNCEM a livello nazionale e regionale):
quota base L. 195.000
quota per ciascun Comune compreso nella Comunità L. 32.500
L'importo totale risultante dalle quote suddette viene aumentato del 50%, importo destinato alla Delegazione regionale. Sono esenti da tale maggiorazione le Comunità montane della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige.

— ENTI VARI (senza maggiorazione regionale) L. 260.000

— AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI » L. 3.500.000

— CAMERE DI COMMERCIO O LORO UNIONI REGIONALI » L. 3.000.000

Le nuove Comunità montane della Regione Toscana e i comuni montani che per effetto della L.r. 12-6-1981 n. 52 sono stati esclusi dalle Comunità montane sono stati invitati a deliberare l'adesione all'UNCEM. Pertanto il pagamento della quota dovrà avvenire mediante versamento diretto all'UNCEM a mezzo c/c postale n. 30772008 o assegno bancario n. 738702-01-63 presso COMIT, Agenzia 18, piazza Indipendenza, Roma.

Per i comuni della Provincia di Trento, non associati tramite i rispettivi comprensori, è stato emesso il ruolo per la quota di L. 32.500, mentre la quota per la Delegazione provinciale sarà stabilita dagli organi della Delegazione stessa.

L'VIII Assemblea generale dell'ANCI

Ampia partecipazione di amministratori. Presenti anche USL e Comunità montane. Il Sen. Triglia nuovo Presidente

Dal 28 al 31 gennaio si è svolta a Palermo l'8ª Assemblea generale dell'Associazione Nazionale Comuni d'Italia, che si tiene con cadenza quinquennale, all'insegna del tema: «Governo locale e consenso democratico: riforma delle istituzioni e rinnovamento della società».

Il giorno precedente l'apertura dei lavori, ai quali hanno partecipato circa 2.500 delegati e numerose personalità politiche del governo nazionale e locale, l'ANCI ha commemorato l'ottantesimo anniversario della propria fondazione con discorsi celebrativi dei sindaci dei comuni di Roma (Vetere), Milano (Tognoli), Parma (Grossi) e Caltagirone (Carullo) che per primi diedero vita all'Associazione.

I lavori sono stati aperti dal Presidente del Comitato di Reggenza dell'ANCI, dr. Accardo, il quale ha recato ai congressisti il saluto del Presidente uscente Ripamonti, ancora degente, dando altresì notizia della costituzione dell'ufficio di Presidenza dell'Assemblea che viene approvata per acclamazione.

La Presidenza dell'Assemblea è stata poi assunta dal sindaco di Palermo Martellucci. Questi, nel porgere ai partecipanti all'Assemblea il saluto della città di Palermo, ha dato lettura dei telegrammi inviati dal Presidente della Repubblica Pertini e dal Presidente della Camera Iotti. Ha inoltre annunciato la presenza, in rappresentanza del Senato del sen. Murmura, e per la Camera dei Deputati dell'on. Russo.

Il Presidente Accardo ha dato quindi lettura di una sintesi della relazione introduttiva redatta dal Presidente Ripamonti e ha rivolto un saluto di benvenuto al Presidente del Consiglio Spadolini.

LA RELAZIONE RIPAMONTI

Dapprima il sen. Ripamonti ha tracciato un quadro dell'azione svolta dal movimento autonomistico — che ha conosciuto fasi alterne — nel generale contesto dell'evoluzione subita dalla società nazionale nell'ultimo quinquennio, sottolineando il rilevante significato politico dell'emanazione della legge 382/75 in attuazione della Costituzione (art. 118 1° comma, in raccordo con l'articolo 128), la portata dei provvedimenti degli ultimi anni in materia di finanza locale e la profonda trasformazione introdotta con il riordinamento del sistema sanitario e l'assunzione della rappresentanza complessiva delle Unità Sanitarie Locali da parte dell'ANCI.

Il sen. Ripamonti ha poi compiuto un dettagliato esame dei temi connessi alla riforma delle autonomie locali.

Egli ha asserito che: «*Bisogna anzitutto precisare che non abbiamo mai considerato la riforma delle autonomie un momento che si possa esaurire attraverso la semplice adozione di provvedimenti legislativi. Giudichiamo la riforma delle autonomie anzitutto un processo profondo che deve coinvolgere l'intero assetto delle istituzioni, intese non soltanto nella loro configurazione giuridica, ma, in primo luogo, nei suoi comportamenti e nei suoi meccanismi sostanziali. Siamo, altresì, convinti che il rinnovamento effettivo delle autonomie locali passa anzitutto attraverso l'acquisizione di un ruolo protagonista da parte delle amministrazioni locali, non soltanto nella gestione dei problemi quotidiani delle collettività, ma anche nella acquisizione di una capacità di incidenza e di modificazione dei contesti più ampi, da quello regionale a quello nazionale.*

Ecco perché noi pensiamo che il traguardo, pur fondamentale, della legge di riforma istituzionale e di quella finanziaria non esaurisca le ragioni dell'impegno del movimento autonomistico, anche se intorno ad essa si possono stabilire condizioni di maggiore avanzamento della battaglia per la qualificazione delle comunità locali nella nostra costituzione materiale».

Dopo aver affermato che interesse preminente del sistema autonomistico è di instaurare un rapporto con lo Stato centrale che superi definitivamente ogni residua forma, diretta o indiretta, di sovraordinazione, di controllo e di tutela, il sen. Ripamonti ha trattato la questione dell'ente intermedio sottolineando, peraltro, che la recente Assemblea dell'UPI ha permesso di introdurre alcuni elementi di novità.

In riferimento alle funzioni dei Comuni, ha auspicato che ad essi spetti una posizione attiva nei processi riaggregativi e non quella di semplici destinatari di decisioni adottate in sede regionale. In particolare ha affermato che: «*occorre che i compiti amministrativi propri da conferire ai comuni vengano incardinati secondo criteri di globalità e di organicità, tenendo anche qui presente l'esigenza di assicurare all'ente locale di base un ruolo di rappresentanza degli interessi generali della comunità locale. Noi riteniamo che proprio per conferire impulso ed ausilio e sollecitazione alle tendenze variamente affiorate nel corso di questi anni di vitalità delle economie locali, i Comuni possano e debbano esercitare*

interventi, soprattutto promozionali, nel campo dei settori economici».

Infine, per quanto attiene ai nodi della riforma dell'ordinamento finanziario degli enti locali, il sen. Ripamonti ha asserito di ritenere che: *«l'autonomia finanziaria degli enti locali territoriali, da un lato, e il coordinamento della finanza locale con quella delle regioni e dello Stato, dall'altro, debbano trovare le loro garanzie nella previsione della legge statale, come vuole l'articolo 119 della Costituzione.*

Nella situazione a regime ai comuni e alle province debbono essere attribuiti sia tributi propri, sia quote di tributi erariali oltre a trasferimenti che siano a carico del bilancio dello Stato, per assicurare la capacità di spesa necessaria all'esercizio delle funzioni normali.

I programmi di investimento saranno finanziati sia attraverso apposito trasferimento a carico del bilancio dello Stato, sia attraverso assegnazioni di fondi sulla base di programmi di intervento dello Stato e delle regioni nonché mediante operazioni di credito condotte dagli enti locali stessi, anzitutto, ma non esclusivamente, presso la Cassa DD.PP.

È appena il caso di sottolineare che, soprattutto nella prima fase, sia i trasferimenti a carico dello Stato sia i fondi regionali e statali dovranno essere finalizzati al riequilibrio.

Il bilancio pluriennale dovrà rappresentare il principale documento di programmazione della gestione finanziaria delle autonomie locali»...

...«Anche la gestione finanziaria degli enti dovrà essere coerente con i metodi programmatori e rigorosamente selettiva, fondandosi sul rafforzamento dell'autonomia e parallelamente della responsabilità, anche attraverso lo sviluppo di forme di controllo interno.

In tal senso il principio del pareggio dei bilanci dovrà essere realizzato attraverso norme che ne garantiscano le concrete possibilità di assestamento eventualmente necessario».

* * *

Alla relazione Ripamonti è seguito l'intervento del **Sindaco di Palermo, Martellucci.** Questi ha affermato che se da un lato vanno pienamente condivisi



Il dr. Accardo illustra la relazione del Sen. Ripamonti

gli obiettivi del governo relativi al tetto dei cinquantamila miliardi di disavanzo pubblico, per contenere l'inflazione entro il 16%, si deve tuttavia riconoscere che deroghe ad una restrizione della spesa pubblica non possono non essere consentite per rendere più adeguato il fondo perequativo per i Comuni.

In realtà anche i provvedimenti finanziari adottati in questi ultimi anni hanno contribuito ad aumentare lo squilibrio esistente fra comuni ricchi del Centro Nord e i comuni del Mezzogiorno e delle Isole. Occorre pertanto, da una parte frenare la erogazione di risorse destinate a quegli enti locali che sono a volte dotati di servizi addirittura esuberanti e dall'altra portare a ottocento miliardi il fondo perequativo, la cui ripartizione va estesa a tutti i Comuni, superando i limiti attualmente previsti dall'art. 12 del decreto 746 che prende in considerazione solo i comuni fino a centomila abitanti.

Per quanto riguarda poi la politica degli investimenti, è opportuno chiarire che una accelerazione della capacità di spesa degli enti locali è conseguibile solo attraverso il superamento delle carenze strutturali dei comuni stessi che, soprattutto nel Mezzogiorno — esemplare è il caso di Palermo —, lamentano un bassissimo numero di dipendenti comunali in rapporto alla popolazione amministrata.

Martellucci ha concluso invitando il Presidente Spadolini a un concreto confronto dal quale possano scaturire le premesse per una definitiva riaffermazione del ruolo delle autonomie locali.

Ha preso poi la parola il **Presidente della Regione Siciliana, D'Acquisto.** Nel rivolgere un cordiale benvenuto al Presidente del Consiglio Spadolini ed ai congressisti dell'ANCI, ha ricordato che la prima forma di articolazione dello Stato decentrato si è realizzata con l'approvazione dello Statuto speciale per la Sicilia che ha preceduto la stessa approvazione della Costituzione, dando avvio così all'esperienza autonomista nel nostro Paese.

Rilevato quindi che i grandi problemi delle autonomie locali potranno essere adeguatamente affrontati nel corso del dibattito, ha richiamato l'attenzione su due aspetti, a suo giudizio fondamentali. Il primo riguarda la individuazione di una struttura intermedia tra la Regione ed il Comune, in sostituzione del livello provinciale, inadeguato ormai a gestire, in un quadro di omogeneità, una serie crescente di competenze. Il secondo aspetto che merita di essere attentamente approfondito, è quello relativo alle disparità tra gli enti locali soprattutto sotto il profilo finanziario. Come già notato dal Sindaco di Palermo Martellucci, D'Acquisto ha affermato che vi è il rischio che si accentui il dualismo tra le due Italie e che si alimenti il malessere del Paese, insidiando così la stessa vita democratica.

I provvedimenti economici, in discussione in questi giorni, sembrano punitivi nei confronti delle strutture locali più deboli e già fortemente penalizzate. È necessario perciò introdurre opportuni correttivi per non accentuare le divaricazioni e promuovere invece uno sviluppo equilibrato delle diverse aree territoriali.

Nel sottolineare l'opportunità che i temi da lui indicati possano essere al centro del dibattito, il relatore ha formulato i migliori auspici per lo svolgimento dei lavori.

È quindi intervenuto il Presidente del Consiglio Spadolini.

L'INTERVENTO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

Il Presidente del Consiglio, prima di svolgere l'indirizzo di saluto, ha dato notizia all'assemblea dell'avvenuta liberazione del generale Dozier e della cattura di cinque brigatisti, sottolineando che in tal modo si è registrato un altro successo nella lotta contro il terrorismo. È doveroso, ha detto, rivolgere un grazie commosso a tutte le forze dell'ordine le quali continuano a pagare un così alto tributo di sangue contro un mostro armato che da tempo insidia il tessuto democratico del Paese. Il sen. Spadolini ha poi rivolto un commosso pensiero alla memoria di Aldo Moro.

Dopo aver espresso il suo saluto all'Assemblea, al Sindaco di Palermo Martellucci ed al Presidente della Regione D'Acquisto, ha ricordato che l'esperienza autonomista siciliana, maturata nei fervidi mesi della Costituente, ha rappresentato una adeguata risposta al tentativo avventuristico del separatismo, volto a rompere l'unità risorgimentale suggellata, proprio in Sicilia, dall'epica impresa di Giuseppe Garibaldi. Con la successiva, piena attuazione dell'ordinamento regionale furono poste le basi per una articolazione dei pubblici poteri in un sistema decentrato ma tuttavia in raccordo con l'indirizzo politico del governo nazionale. Nonostante le carenze, le disfunzioni e gli sprechi, che pure si sono registrati, il sistema delle autonomie ha resistito alla prova recando anzi in sé momenti di differenziazione della dialettica politica che si ricompongono però intorno ai valori essenziali della Repubblica. Si è avuta così la conferma



L'intervento del Sen. Spadolini

che è possibile conciliare il principio dell'unità dello Stato con le istanze autonomistiche, sia nei rapporti tra Stato e Regioni sia nell'articolazione tra Regioni, Province e Comuni, attraverso un coordinamento che si caratterizza come uno strumento di diffusione delle ragioni politiche che animano le grandi scelte della politica governativa.

Questa impostazione ha del resto trovato riscontro nelle dichiarazioni programmatiche dell'attuale governo il quale, nel quadro della lotta contro le quattro emergenze, ha posto, tra gli obiettivi prioritari, l'attuazione dei principi del decentramento sanciti dall'art. 5 della Carta costituzionale.

Riferendosi poi allo sviluppo storico che ha caratterizzato il principio del decentramento nel nostro Paese, il Presidente Spadolini ha rilevato che esso si è andato attuando attraverso vie spesso impervie ed ha dovuto scontare, fin dall'inizio, la polemica tra centralismo e decentramento, resa ancor più acuta da posizioni spesso pregiudiziali. Ha ricordato a tale proposito che questa polemica ha in tempi passati attraversato lo stesso partito repubblicano, diviso tra il federalismo ispirato da Cattaneo ed il filone unitario che faceva capo a Mazzini, il quale peraltro indicò in strutture di tipo regionale i possibili organismi di governo intermedi tra lo Stato e le comunità locali.

Sottolineata, quindi, la necessità dell'ente intermedio, quale ente di programmazione piuttosto che di gestione, il sen. Spadolini ha affermato che molti passi in avanti sono stati compiuti nella direzione di un più ampio decentramento, di cui sono espressione importante il D.P.R. n. 616 e la riforma sanitaria. Vengono in tal modo sempre di più superate divisioni, spesso di natura ideologica, per fare avanzare una comune concezione del decentramento, che porta con sé uniformità di prassi amministrative, di sensibilità e di linguaggio.

L'attuale ordinamento degli enti locali è ancora regolato da disposizioni risalenti all'epoca prefascista e fascista e la sua riforma è condizione indispensabile per il più completo dispiegarsi delle potenzialità delle nostre istituzioni.

Al riguardo, ha confermato le direttive di fondo che il Governo intende perseguire al fine di attuare tale riforma. Esse si sostanziano nella configurazione del Comune come ente primario; della Provincia come ente intermedio di programmazione; nell'esigenza di costituire un modello unico per l'associazione dei Comuni e, infine, nella necessità di una disciplina particolare per i Comuni metropolitani. Questi principi, oggi largamente condivisi, vanno ascritti a merito, in particolare, del contributo propositivo dell'ANCI e delle altre associazioni degli enti locali. Il Governo intende approntare un testo di legge che traduca i principi ricordati, la cui approvazione non può non impegnare e non nascere da un concerto più vasto di quello rappresentato dall'accordo dei 5 partiti dell'attuale maggioranza.

Il Presidente del Consiglio ha quindi dichiarato di respingere con forza l'affermazione secondo cui gli enti locali sarebbero una fonte di spreco del pubblico denaro. È innegabile, però, che la crisi economica del Paese impone di non disperdere le scarse risorse a disposizione, per cui dovrà essere dovere di tutti gli amministratori fare l'uso più oculato possibile di tali risorse, nella consapevolezza, tra l'altro, che ogni lira sprecata, si tradurrà in una lira sottratta alla ripresa del Mezzogiorno.

Il Governo pone particolare attenzione ai problemi della finanza locale e intende operare per il superamento dei regimi transitori. In tal senso si propone di dare certezza ai trasferimenti statali nell'arco di un triennio; di affidare agli enti locali una autonoma capacità impositiva; di correggere gli squilibri nascenti dal riferimento alla spesa storica. L'area di tale capacità impositiva è stata individuata nel comparto immobiliare, secondo le indicazioni dell'ANCI, ed il Ministro delle Finanze sta predisponendo un organico disegno di legge in materia.

Dopo aver ricordato l'orientamento assunto dal Governo in tema di finanziamento agli enti locali per il 1982, ha affermato che il Governo stesso si fa carico delle preoccupazioni e delle riserve espresse sul decreto legge n. 786.

L'Esecutivo ritiene irrinunciabili i seguenti punti: il rispetto del tetto del 16%; la fine del sistema del piè di lista per le spese del personale; dell'utilizzazione degli avanzi di amministrazione per le spese una-tantum per i comuni che ricorrono a trasferimenti integrativi; la necessità di sanare gli attuali squilibri; l'indispensabilità di un concorso degli utenti ai costi dei servizi. Si tratta, ha precisato il sen. Spadolini, di un complesso di misure rivolte a contenere il disavanzo pubblico, tali da evitare il precipitare di una situazione già altamente preoccupante.

Il Governo è peraltro disponibile a riesaminare i criteri di ripartizione tra i comuni dei trasferimenti e a considerare, a tal fine, proposte correttive avanzate dall'ANCI e dall'UPI. Il Governo è pure disponibile a rivedere la portata del divieto a contrarre mutui con enti diversi dalla Cassa Depositi e Prestiti per i comuni che ricorrono a trasferimenti integrativi nonché ad introdurre una disciplina selettiva dei mutui.

Il nostro Paese ha subìto dal dopo guerra grandi trasformazioni e ha avuto una grande crescita. Ciò è stato il frutto delle energie creative di un popolo intero, che ha operato anche al di fuori dello Stato e, talvolta, contro i lacci e i lacciuoli da questo imposti. Si deve riconoscere, infatti, che il contributo dello Stato allo sviluppo del Paese è stato inferiore alle speranze a causa di carenze di coordinamento e di guida. La sfida dei prossimi anni risiede dunque nella capacità dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali di incanalare nei modi risultanti più opportuni questo processo di trasformazione, che non può certo restare abbandonato a se stesso.

Il Presidente Spadolini ha ricordato quindi i contributi dati allo sviluppo autonomistico dai filoni cattolico — richiamando qui la figura di Sturzo —, marxista, democratico e repubblicano, ponendo poi l'accento sull'esigenza di una programmazione delle risorse, come politica contrapposta all'operare del

giorno per giorno, per impedire gli sprechi e l'estendersi dell'assistenzialismo.

La condanna sovietica del partito comunista e la ferma replica de «L'Unità» chiudono una fase storica ma pongono alle forze democratiche un problema politico sul quale il Presidente del Consiglio, pur con un doveroso riserbo, non può non esprimere la consapevolezza che la svolta del PCI è frutto di un dialogo mai interrotto tra le forze della sinistra democratica non marxista e la sinistra di classe.

Del resto lo stesso Aldo Moro aveva mostrato la volontà di assecondare quei cambiamenti che, sulla linea del cattolicesimo democratico individuata da Alcide De Gasperi, erano rivolti a sanare la frattura esistente fra paese legale e paese reale.

Si apre per altro la stagione di un dialogo di lunga portata tra socialisti e comunisti i cui esiti non possono certo essere predeterminati ma che vanno in ogni modo perseguiti scegliendo la via degli impulsi generosi piuttosto che quella delle miopi chiusure.

Come già Carlo Cattaneo aveva compreso, le realtà locali costituiscono quelle molte radici della pianta della libertà che vanno sostenute e rafforzate per difendere e fare grande la nostra democrazia: questo non può non essere l'impegno del Governo.

GRUPPI DI LAVORO

Nel pomeriggio del 28 e il mattino del 29 gennaio l'Assemblea si è articolata nei seguenti gruppi di lavoro:

a) Associazionismo - Ente intermedio
Relatore: Giorgio Tornati (Sindaco di Pesaro)
Coordinatore: Roberto Savasta (Consigliere del Comune di Milano)

b) Aree metropolitane
Relatore: Carlo Tognoli (Sindaco di Milano)
Coordinatore: Antonio Andò (Sindaco di Messina)

c) Rapporti tra istituzioni e società: Partecipazione e decentramento
Relatore: Stefano Monti Bragadin (Consigliere del Comune di Pietra Ligure)
Coordinatore: Giuseppe Bufardeci (Componente Esecutivo ANCI)

d) Sanità e servizi sociali
Relatore: Antonio Mazzarolli (Sindaco di Treviso)
Coordinatore: Renzo Santin (Consigliere circoscrizionale di Ferrara)

e) Programmazione e gestione del territorio - Problema della casa - Servizi pubblici
Relatore: Francesco Troccoli (Presidente Consulta ANCI Territorio)
Coordinatore: Diego Novelli (Sindaco di Torino)

f) Controlli e procedure
Relatore: Carlo Trevigiani (Presidente CO.RE.CO. di Ancona)
Coordinatore: Ferruccio Chiarino (Assessore del Comune di Novara).

Delle risultanze di tali lavori, illustrate in sede di Assemblea plenaria, si dà conto più avanti.

Per l'interesse più specifico dei Comuni e delle Comunità montane, riportiamo gli interventi svolti nell'ambito del Gruppo di lavoro per la Sanità e i servizi sociali dal Vice Presidente dell'UNCEM, Guido Gonzi, e dal Presidente della Comunità montana Alto e Medio Metauro, Umberto Bernardini.

Gonzi, facendosi carico di preoccupazioni diffuse relativamente all'organizzazione della presenza delle USL nell'ANCI, ha ribadito il dovere di non creare surrettiziamente qualcosa di simile ad una CISPEL della Sanità, affermando poi, al fine di determinare sufficienti condizioni di funzionalità, la necessità di dotare l'ANCI Sanità di un adeguato supporto organizzativo accompagnato da più incisive proposte politiche e di partecipazione.

Ricordato che molte Comunità montane hanno già aderito all'ANCI, Gonzi ha affermato di ritenere indispensabile che la presenza dell'UNCEM nell'Associazione sia sottolineata in un documento ufficiale di questo Congresso affinché sia convenientemente responsabilizzato il Consiglio nazionale.

Venendo al tema del contratto, ha rilevato che solo sulla carta il Governo, le Regioni, l'ANCI e l'UNCEM compongono insieme la parte pubblica; la realtà è invece diversa come si è visto allorché, a proposito della convenzione con la medicina generica, l'ANCI e l'UNCEM sono state messe di fronte a decisioni già assunte in altra sede.

Quanto è stato sottoscritto in materia di medicina generica e specialistica, ha ancora detto, ci viene ora ricordato dai medici ospedalieri che, come è ovvio, fanno le dovute comparazioni sugli aspetti retributivi. Il rapporto con il Governo deve essere dunque impostato a criteri di solidarietà sin dall'inizio delle trattative.

In ogni caso deve essere evidenziato il costo del contratto, la cui incertezza pregiudica fortemente le trattative in sede tecnica.

Nel concludere Gonzi ha asserito che, più in generale, piuttosto che immaginare un contratto «perfetto» appare più opportuno ipotizzare un contratto di tendenza, che sia in grado, una volta posti con chiarezza gli obiettivi, di assicurare la soluzione dei problemi nel tempo, e ciò anche allo scopo di ridurre la conflittualità interna.

Bernardini ha rilevato che è stata esercitata una obiettiva azione di freno all'attuazione della riforma sanitaria: non sono state infatti trasmesse varie competenze alle USL; sono stati compiuti atti controproducenti in merito, in particolare, al comparto dei medici convenzionati; si è imposto, infine, un blocco indiscriminato della spesa.

Dopo avere affermato che il D.L. n. 786 è permeato da spirito antimeridionalista e aver respinto l'eccessiva rigidità imposta ai bilanci delle USL e alla manovrabilità delle risorse, ha concluso chiedendo di operare affinché gli amministratori sanitari siano posti in condizione di svolgere meglio i loro compiti ed ammonendo circa il rischio di «marginalizzare» gli organismi sanitari nell'ambito dell'ANCI.

Nella discussione in seno al Gruppo di lavoro costituito per l'analisi del tema su «Associazionismo - Ente intermedio», ha svolto un intervento il **Segretario generale dell'UNCEM Giuseppe Piazzoni.**

A proposito dell'accorpamento non coattivo dei comuni, egli ha affermato che, sulla base dell'esperienza svolta fin'ora, non sembra che tale via abbia dato grandi risultati poiché nel Trentino Alto Adige — ove la legge favorisce finanziariamente l'accorpamento dei comuni — si sono avuti solo due casi di unificazione. A suo avviso si deve invece insistere per realizzare diverse forme di collaborazione fra i comuni.

Ha rilevato l'assoluta esigenza che il noto disegno di legge all'esame del Senato per la riforma dell'ordinamento locale trovi rapida approvazione e, quanto alle Associazioni intercomunali, ha affermato che queste vanno valutate in relazione alla peculiarità delle singole zone. Ha additato in proposito come particolarmente valido l'esempio della Toscana, divisa in 40 aree, di cui 10 coincidenti con le Comunità montane, le quali pertanto sono subentrate alle Associazioni intercomunali preesistenti e gestiscono oltreché il piano di sviluppo l'attività agraria e forestale per delega della Regione e ora anche la USL. Per quest'ultima funzione le Giunte esecutive delle Comunità possono nominare un Comitato di gestione presieduto da un membro della Giunta stessa e composto da membri dell'Assemblea. Tale modello viene ora ripreso in forme analoghe, anche se non identiche, in Lombardia.

Questa esperienza — a suo giudizio — si sta rivelando pienamente positiva e va quindi tenuta in adeguata considerazione. Del resto anche il progetto di legge, che il Ministro degli Interni ha messo in circolazione, prevede esplicitamente all'art. 89 la possibilità di associazione dei comuni, sia pure con una formula di compromesso che andrà attentamente vagliata poiché prevede l'assenso della metà dei comuni

I NUOVI ORGANI DELL'ANCI

Consiglio nazionale: 200 membri in rappresentanza dei comuni; 40 membri in rappresentanza delle USL (n. 104 DC, 60 PCI, 38 PSI, 17 PSDI, 11 PRI, 10 PLI).

Tra gli eletti sono presenti i seguenti amministratori, membri anche del Consiglio nazionale dell'UNCEM: Alberto Frizzieri sindaco di Sondrio (poi eletto nel Comitato esecutivo), dr. Ivano Pompei sindaco di Borgovelino (RI), avv. Antonino Cuomo sindaco di Sorrento (NA) (DC); rag. Alberto Rella sindaco di Folgaria (TN) (PCI); Arturo Bianco, esperto (Roma) (PSI); cav. Riccardo Vigne sindaco di Sospirolo (BL) (PSDI).

Giovanni Fazzini, presidente della Comunità montana-USL della Valsassina (CO), Giovanni Cecchi, presidente della Comunità-USL dell'Isola d'Elba, Alfredo Novelli presidente della Comunità-USL Valnerina, tutti del gruppo DC, rappresentano le Comunità montane con funzioni di USL.

Comitato esecutivo: Presidente più 39 membri (14 DC, 11 PCI, 7 PSI, 3 PSDI, 2 PRI, 2 PLI) più 6 esperti (uno per Partito).

Tra i componenti, in qualità di esperto per il PCI, l'on. Rubes Triva, Consigliere nazionale dell'UNCEM.

Consiglio di Presidenza:

Presidente	sen. Riccardo Triglia, sindaco di Coniolo (AL)
Membri (DC)	sen. Angelo Castelli, sindaco di Caravaggio (BG)
	dr. Pasquale Accardo, consigliere di Torre del Greco (NA)
	dr. Antonio Andò, sindaco di Messina
(PCI)	on. Ugo Vetere, sindaco di Roma
	Diego Novelli, sindaco di Torino
	Goffredo Landini, sindaco di Prato
(PSI)	Carlo Tognoli, sindaco di Milano
	avv. Renzo Santini, cons. circ. Ferrara
(PSDI)	on. Giuseppe Bufardeci, cons. amm. Azienda consorziale L'Aquila
(PRI)	Francesco Troccoli, esperto
(PLI)	Sergio Trauner, cons. circ. Trieste

Segretario generale: a norma di statuto viene eletto ad ogni assemblea generale. È stato confermato il dr. Giovanni Santo.

Al nuovo Presidente ed a tutti i membri eletti negli organi dell'ANCI formuliamo il cordiale augurio di buon lavoro!

Al senatore ing. Camillo Ripamonti — assente da Palermo a causa della malattia che l'aveva colpito al convegno di Viareggio dello scorso settembre — che ha presieduto l'ANCI nel passato quinquennio, e con lui ai membri dell'Esecutivo, il nostro ringraziamento per l'opera svolta. All'amico Ripamonti l'augurio di una pronta ripresa in salute e nell'attività parlamentare.

rappresentanti almeno la metà della popolazione per la costituzione obbligatoria dell'Associazione.

«*La varietà di condizioni del territorio nazionale* — ha concluso Piazzoni — *esige un'attenta sperimentazione delle nuove iniziative ed è giusto che la nuova legge preveda oltre all'Associazione intercomunale con rilevanza giuridica propria anche forme di "intese" e di "gestioni associate tra i comuni"*».

L'ASSEMBLEA PLENARIA

La seduta dell'assemblea plenaria è ripresa nel pomeriggio del giorno 29. Il Sindaco di Ancona, Monina, assunta la Presidenza dell'Assemblea, ha invitato i coordinatori dei gruppi di lavoro a riferire sui risultati raggiunti.

Andò, Coordinatore gruppo di lavoro aree metropolitane

Premesso che le aree metropolitane pongono oggi quale problema essenziale quello della ricerca di modelli programmati di sviluppo che tendano ad eliminare gli squilibri causati dall'urbanesimo degli anni cinquanta e sessanta, il relatore ha ricordato che nella relazione del sindaco Tognoli, una volta scelto come più idoneo il criterio storico empirico per la individuazione di tali aree, si è voluta prevedere per queste realtà socio-geografiche una forma organizzativa destinata al governo ed alla programmazione del territorio, dell'ambiente e della qualità della vita, della mobilità.

Pur tutelando le diverse identità municipali, occorre pertanto prefigurare una sorta di ente intermedio a base rappresentativa e dotato di meccanismi di consultazione espressi dagli altri enti locali.

Al governo metropolitano non potrà non essere riconosciuta autonomia statutaria ed un complesso di organi modellato sull'esempio di quelli previsti per comuni, province e regioni.

Si deve aggiungere infine che tale progetto per essere completamente e tempestivamente realizzato, non può che essere accompagnato dalla contestuale riforma dell'intero sistema delle autonomie.

Bufardeci, Coordinatore del gruppo di lavoro sulla partecipazione ed il decentramento

La relazione di Monti Bragadin ha posto in risalto che alla crescente domanda di partecipazione le istituzioni non hanno saputo rispondere in maniera adeguata poiché non si è saputo abbandonare moduli centralistici per disegnare nuove strutture decentrate che sole possono realizzare la effettiva promozione del sistema autonomistico.

Dal dibattito seguito alla relazione è emersa la impossibilità di compiere un bilancio dell'applicazione ormai quinquennale della legge 278: è però risultata chiara, nonostante gli ostacoli incontrati, l'affermazione di una tematica che presenta principi ormai irreversibili e che rende sempre più urgente la necessità di attuare un concreto decentramento.

Il decentramento infatti — che dovrà interessare la struttura amministrativa degli enti locali, la ripartizione delle loro funzioni, l'ulteriore trasferimento di compiti dalle regioni ai comuni — potrà costituire, se ideato ed applicato senza cedere a mode fugaci, la premessa e al tempo stesso il coronamento della riforma delle autonomie locali.

Savasta, Coordinatore del gruppo di lavoro sul tema « Associazionismo ed Ente intermedio »

Il relatore ha sottolineato che da tutti i partecipanti è stata auspicata la più rapida approvazione della riforma dell'ordinamento del governo locale che dovrebbe avvenire parallelamente all'approvazione dell'altra riforma, quella sulla finanza locale, altrettanto necessaria per dare agli amministratori certezze normative e strumenti operativi adeguati anche ai fini della qualificazione della spesa.

Il gruppo di lavoro si è molto soffermato sugli aspetti istituzionali, riscontrando l'attuale grande confusione, conflitti di competenze ed incertezze di attribuzioni dei vari comprensori, consorzi, associazioni, Comunità montane. In particolare è stato evidenziato come oggi la provincia costituisca una specie di scatola vuota e si è da tutti concordato sulla necessità di costruire l'assetto istituzionale sui tre livelli del comune, della regione e dell'ente intermedio.

Il comune è e deve restare il centro portante del sistema delle autonomie, non escludendosi, peraltro, l'ipotesi di accorpamenti, volontariamente deliberati, di più comuni.

Per quanto concerne la Regione è stato chiesto un maggior esercizio dei poteri di delega e se ne sono sottolineati i compiti politici, legislativi e di programmazione.

L'ente intermedio dovrà avere precise attribuzioni soprattutto di carattere programmatorio, di coordinamento e di raccordo tra comuni e regione, con la possibilità di operare in ambiti amministrativi ben determinati anche ai fini della necessaria integrazione territoriale.

Questa configurazione dell'ente intermedio porta come conseguenza che esso non potrà corrispondere alla attuale delimitazione geografica della provincia, dovendosi delineare invece in base alle realtà geoeconomiche e sociali delle varie zone del Paese. Tale ente, infine, dovrà essere amministrato sempre sulla base di elezioni a suffragio universale.

L'architettura istituzionale sopradelineata richiederà l'eliminazione, o quanto meno un riesame della rispondenza di altri enti, come comprensori, Comunità montane e consorzi. Ovviamente non dovranno cessare le funzioni svolte da questi enti, ma solo le strutture, visto che dette funzioni potranno essere trasferite alla nuova provincia (1).

---

(1) Quest'ultima affermazione è da considerarsi una valutazione personale del relatore, poiché nel dibattito del gruppo non si è proposto di trasferire alla provincia funzioni ora svolte dai suddetti enti, ma per alcuni settori di conferire deleghe dalla Regione alla provincia. A questi problemi ha fatto cenno il successivo intervento del Presidente dell'UNCEM.

Nel gruppo di lavoro si è anche accennato alla necessità di individuare fin dall'inizio, con la legge, le aree metropolitane e si è precisato che le associazioni tra i comuni potranno svolgere compiti dagli stessi delegati secondo le necessità che dovessero esere ravvisate dalle singole collettività.

Infine sono emersi vari motivi di preoccupazione circa gli intralci di funzionamento delle USL ed è stata riconosciuta l'esigenza di un massimo impegno nella direzione della più completa attuazione della riforma sanitaria.

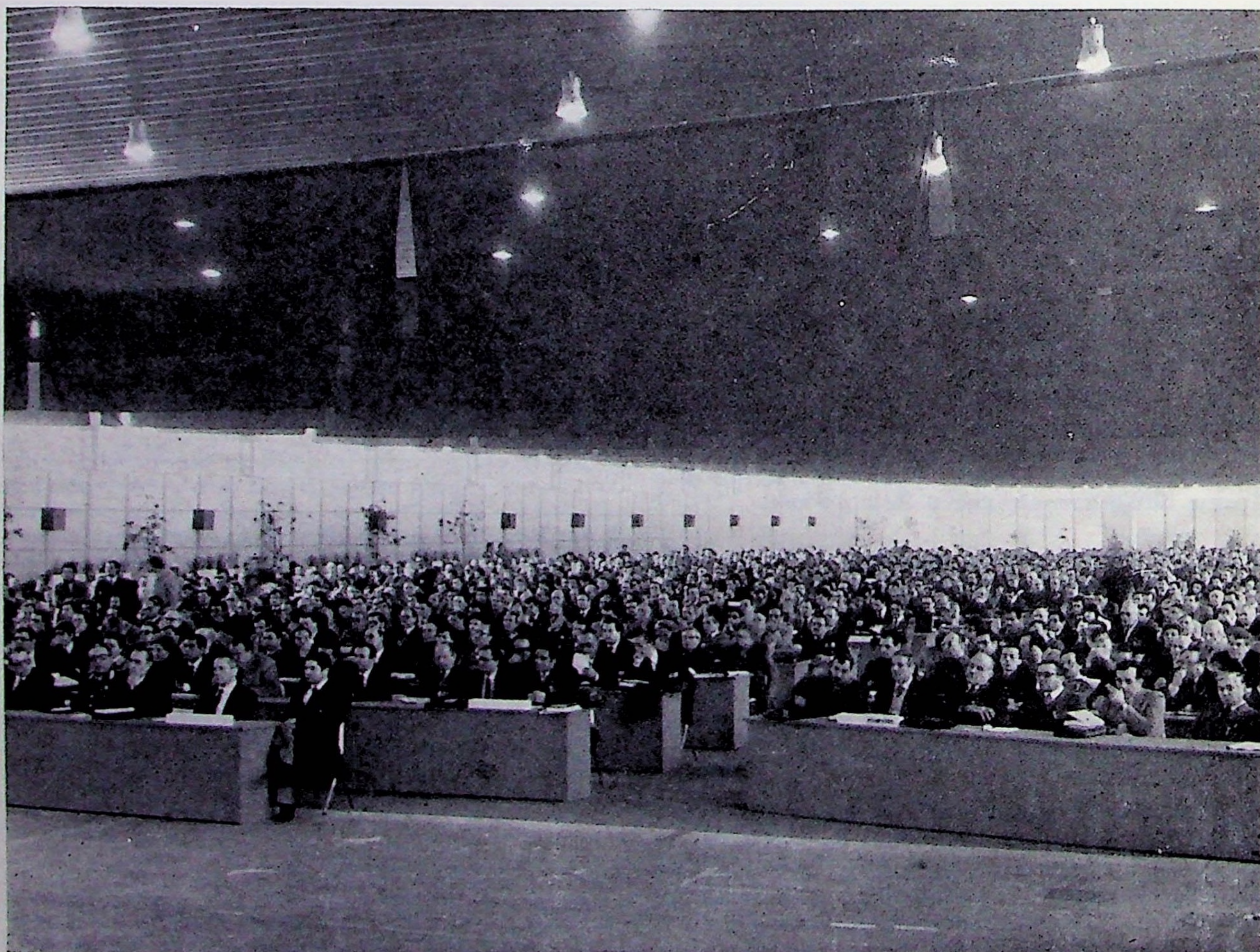
Santini, Coordinatore del gruppo di lavoro « Sanità e servizi sociali »

Il relatore ha anzitutto ricordato la pregevole relazione del Sindaco di Treviso, Mazzarolli, il quale, in particolare, ha voluto porre in evidenza la centralità del comune, di cui le USL devono essere una struttura operativa, ed ha sottolineato la necessità di un coinvolgimento complessivo di tutti gli enti, associazioni e amministrazioni locali allo scopo di rendere operante la riforma sanitaria.

Il dibattito nel gruppo di lavoro ha fatto emergere uno spaccato delle diverse situazioni che gli amministratori delle USL si trovano a fronteggiare, ma ha permesso comunque di esprimere un giudizio largamente positivo nei confronti dell'inserimento delle USL nella struttura dell'ANCI. Particolarmente favorevole è stata la valutazione del lavoro compiuto e delle iniziative intraprese dall'ANCI - Sanità.

Dopo essersi rammaricato della scarsa partecipazione ai lavori degli amministratori comunali, l'avv. Santini ha proseguito rilevando che gli amministratori delle USL si sono giustamente doluti della spesso strumentale campagna scandalistica lanciata contro le nuove strutture sanitarie, richiamando invece l'attenzione sulle obiettive difficoltà in cui si sono venuti a trovare nel momento attuativo della riforma. Difficoltà attinenti alla mancanza di certezze finanziarie, prima tra tutte la non ancora avvenuta approvazione del piano sanitario nazionale; riguardanti l'attesa di soluzione dei problemi del personale, per i quali si auspica la conclusione di un contratto unico; e infine concernenti le difficoltà relative al contenimento della spesa.

È generalmente emerso, inoltre, il rifiuto di costruire una sorta di CISPEL della sanità, ma soprat-



Una panoramica dei partecipanti all'assemblea *(Foto Studio 5, Palermo)*

tutto ci si è augurato che attraverso l'inserimento delle USL nell'ANCI gli amministratori sanitari possano veder meglio riconosciuta l'importanza del loro ruolo, che richiede, a loro avviso, maggiori spazi di responsabilità e di autonomia decisionale.

L'avv. Santini ha concluso sottolineando la necessità di una vera rivoluzione culturale e politica affinché emerga negli stessi comuni la consapevolezza dell'importanza primaria dell'attività sanitaria e, in genere, delle esigenze di tutela sanitaria e assistenziale.

Troccoli, relatore del gruppo di lavoro « Programmazione e gestione del territorio »

Riferendo sulle risultanze del gruppo di lavoro che si è occupato dei problemi del territorio e della casa, Troccoli ha sottolineato che l'ampia partecipazione dei congressisti al dibattito ha evidenziato il particolare interesse per questa tematica, sicuramente cruciale nella vita degli enti locali.

Dopo aver fatto presente che il gruppo di lavoro ha approvato la relazione introduttiva da lui svolta, riepiloga gli aspetti salienti della discussione, facendo presente anzitutto che è stato posto l'accento sulla sproporzione tra il peso delle responsabilità che gravano sui comuni per quanto concerne la questione abitativa e l'esiguità dei poteri e degli strumenti organizzativi posti a disposizione degli stessi comuni, il cui assetto continua ad essere caratterizzato da strutture burocratiche e dalla quasi totale assenza di procedure meccanizzate ed automatizzate.

Rilevato poi che si è concordato sulla esigenza di favorire la costituzione degli uffici-casa come organismi di carattere conoscitivo, ha sottolineato che si è altresì unanimemente convenuto sulla necessità che l'attuale fase dell'emergenza abitativa non vada affrontata in modo isolato ma si riconnetta strettamente alle prospettive ed alle logiche della programmazione a medio e lungo termine, difendendo tra l'altro i contenuti del processo riformistico che in questo settore si è avviato negli ultimi anni.

In merito poi ai contenuti del decreto Nicolazzi, il gruppo di lavoro — ha sottolineato l'avv. Troccoli — pur avendo coscienza degli intenti che hanno animato il Governo ha sottolineato le carenze del provvedimento soprattutto per il fatto che le norme in esso previste risultano prive di un ancoraggio programmatico. Esiste altresì il rischio che, in quello che può definirsi il miraggio di costruire più case, venga invece ad innescarsi di nuovo quel processo perverso che ha portato alla distruzione delle città. Ulteriori rilievi critici sono stati formulati in ordine alle norme procedurali ed urbanistiche le quali possono addirittura peggiorare la situazione qualora non fossero gestite dagli amministratori locali con senso di responsabilità. Sotto questo profilo — rileva l'avv. Troccoli — l'insieme delle norme del decreto Nicolazzi va considerato come una sorta di sfida rispondendo alla quale gli amministratori locali potranno dimostrare la loro capacità di adempiere correttamente al mandato ricevuto dagli elettori. Infine l'avv. Troccoli ha sottolineato l'utilità di un aperto confronto con il Ministro Nicolazzi per migliorare il testo del decreto sul quale, peraltro, è opportuno promuovere un immediato approfondimento da parte della Consulta per il territorio che sarà eletta dall'Assemblea.

Trevisani, relatore del gruppo dedicatosi al tema dei « Controlli e procedure »

Il relatore ha ricordato che il sistema dei controlli vigenti è stato impostato dalla legge n. 52 del 1953, ma ha ricevuto concreta attuazione soltanto dopo la costituzione delle Regioni a statuto ordinario nel 1970.

Dopo più di dieci anni di esperienza il sistema suddetto non può essere positivamente valutato, malgrado esso sia stato imperniato sul controllo attribuito ad organi regionali.

Le principali lacune riscontrate riguardano lentezza e macchinosità; residui di tendenze centralistiche e paternalistiche; contraddittorietà di decisioni; eccesso di formalismo e di legittimismo.

Circa i rimedi possibili, si è anzitutto prospettata l'opportunità di una modifica dei criteri di composizione dell'organo regionale di controllo per disporre di persone qualificate dal punto di vista giuridico ma anche da un passato di esperienza amministrativa.

Riguardo al problema della semplificazione delle procedure si è rilevata l'insufficienza, a tal fine, della diminuzione degli atti degli enti locali da sottoporre a controlli preventivi. Accanto a questa misura si suggerisce anche di sottrarre le attività minori all'obbligatorietà di un formale atto deliberativo, sostituibile, ad esempio, con un provvedimento del sindaco o del presidente della provincia, che viene sottoposto ai controlli interni dell'ente.

Circa poi l'argomento relativo alla competenza del controllo degli atti delle USL, mentre si è auspicata una adeguata soluzione si è respinta l'impostazione di cui all'art. 52 della legge finanziaria, che prevede l'integrazione del comitato di controllo con un rappresentante del Ministero del Tesoro.

In definitiva, peraltro, le prospettive di rinnovamento in queste materie sono legate in primo luogo all'approvazione della riforma dell'ordinamento locale, che dovrebbe contenere anche la riforma del sistema dei controlli, e in secondo luogo ad una maggiore presa di coscienza da parte delle regioni dell'importanza dell'attività di controllo.

L'INTERVENTO DEL MINISTRO ROGNONI

Nella stessa giornata del 29 è intervenuto ai lavori dell'assemblea il Ministro dell'Interno Rognoni. Nel ringraziare per il caloroso saluto che gli è stato rivolto e che è sicuramente indirizzato, suo tramite, a tutte le forze dell'ordine le quali in questi giorni hanno ottenuto significativi successi, il Ministro ha affermato che la domanda di sicurezza e di ordine proveniente dal paese in modo talvolta brusco, va accolta, continuando con fermezza la lotta contro il

terrorismo, senza mai abbandonare peraltro il terreno della democrazia.

Passando quindi a trattare dei temi oggetto di dibattito da parte dell'Assemblea, il Ministro Rognoni ha sottolineato l'importanza dei dibattiti che si inseriscono nella prospettiva dell'attuazione della Costituzione per ciò che riguarda i rapporti tra Governo centrale e governi locali.

Illustrando i criteri essenziali del nuovo progetto di legge-quadro sulle autonomie locali da lui promosso ed elaborato dal Ministero attraverso una lunga fase di ricerca, di studio e di confronti, ha rilevato che è stato configurato un assetto complessivo e profondamente innovativo, tenendo d'occhio quanto di nuovo è emerso, anche nel confronto con le varie forze politiche, e quindi cercando di operare una sintesi tra le diverse linee di tendenza, talvolta contrastanti, in tema di riforma degli ordinamenti locali.

Il punto di riferimento essenziale è rappresentato dalla salvaguardia dell'unità e della indivisibilità della Repubblica, nel pieno dispiegamento delle autonomie: questa unità è un dato oramai essenziale e verificabile nel concreto della vita economica, sociale e culturale del nostro Paese.

È necessario, perciò, recuperare una visione unitaria del mondo delle autonomie e dei suoi rapporti con lo Stato, evitando, tuttavia, ogni confusione con il vecchio centralismo ed autoritarismo statale.

In questa visione, il Ministero dell'Interno assume un ruolo nuovo in grado di determinare, attraverso una presenza costante ed attenta, una saldatura sempre più efficace tra istituzioni e cittadini.

A tal fine il progetto prevede vari sistemi di raccordo tra gli enti locali e gli organi del Governo.

Per questo, ferme restando le funzioni e le competenze regionali, si individua nel comune l'ente di base della Repubblica, preposto alla rappresentanza degli interessi generali della comunità locale, si riconosce la provincia come ente intermedio, ad elezione diretta, preposto alla programmazione economico-sociale e territoriale (struttura quindi di raccordo, affinché il Comune partecipi alla programmazione regionale), gestore di funzioni amministrative, specie in materia di assetto territoriale.

Non si esclude, peraltro — ha detto ancora il Ministro — la possibilità di una ridefinizione degli ambiti territoriali delle attuali province, secondo criteri che consentano appunto all'ente di diventare effettivamente l'area idonea per la programmazione economico-sociale-territoriale e quindi di rappresentare il naturale crocevia tra l'amministrazione regionale programmata e la gestione dei servizi di livello comunale.

La regolarità dell'azione amministrativa e gestionale degli enti locali esige, però, la realizzazione di altri traguardi, soprattutto la soluzione del problema dell'autonomia tributaria, e la definizione delle risorse da destinare alla finanza locale.

I provvedimenti degli ultimi anni — ha sottolineato il Ministro Rognoni — costituiscono indubbiamente un passo avanti: certo, gli interventi finora disposti non sono del tutto soddisfacenti ed anche il decreto-legge relativo al 1982 lascia insoddisfatte molte attese delle Amministrazioni interessate. Perciò le richieste avanzate dall'ANCI e dall'UPI saranno considerate dal Governo e non mancheranno di essere attentamente valutate dal Parlamento in un quadro di compatibilità con la situazione generale della finanza pubblica.

Lo schema predisposto dal Governo — che comprende anche norme per la continuità dell'azione delle Comunità montane — non pretende di risolvere in assoluto tutti i problemi che si rifanno ad interessi costituzionali ed istituzionali di respiro storico. Si è però compiuto uno sforzo significativo — ha affermato il Ministro — per aprire una strada destinata a condurre al definitivo varo di una legge che è nella aspettativa dei pubblici amministratori, dei responsabili della politica nazionale e delle autonomie.

* * *

Dopo l'intervento del Ministro degli Interni ha preso la parola **Mastroleo**, Presidente dell'UPI. Questi ha espresso l'esigenza di riaffermare il comune impegno di comuni e province affinché, attraverso il superamento di concezioni limitate ed egoistiche, sia possibile condurre finalmente in porto il processo di riforma delle autonomie.

Dichiarata la più ampia disponibilità dell'UPI sul tema dell'ente intermedio e assicurato il governo sulla volontà dell'UPI stessa di collaborare con spirito costruttivo per la definizione di un progetto globale di riforma da sottoporre alle forze parlamentari, Mastroleo ha proposto la costituzione di una conferenza permanente delle associazioni rappresentanti i vari livelli del sistema autonomistico ed ha espresso infine la piena adesione dell'UPI all'appello rivolto dal Presidente Accardo per il rilancio del patto di collaborazione tra tutti gli amministratori locali.

Gli altri interventi della giornata sono stati quelli



Il Sen. Triglia, nuovo Presidente dell'ANCI

dell'Assessore regionale agli EE.LL. della Sicilia, Iacolano; di Mancini; del Sindaco di Bari, De Lucia e del rappresentante del coordinamento dei Comitati regionali di controllo, Ursini.

Iacolano ha sottolineato il contributo fornito dalla Regione siciliana al processo di rinnovamento istituzionale del Paese, il cui compimento diviene sempre più urgente dinanzi ad un riaccendersi della domanda di partecipazione che chiama in causa in primo luogo il comune e la sua necessaria rifondazione.

Sostenuta la necessità di fare finalmente ordine nella normativa degli enti locali e di completare il processo di trasferimento ai comuni di competenze e di relative risorse finanziarie, ha richiamato l'attenzione sulla disparità di condizioni in cui vengono a trovarsi, sotto il profilo finanziario, i comuni del Mezzogiorno i quali, proprio perché più bisognosi di infrastrutture e di servizi, necessitano di certezze finanziarie almeno triennali.

De Lucia ha posto l'accento sulla necessità che il dibattito sulla situazione del sistema delle autonomie debba tener conto della complessiva crisi economica e sociale del paese, caratterizzata dall'acutizzarsi del divario tra Nord e Sud e dal conseguente accentuarsi delle condizioni di arretratezza del Mezzogiorno, tali da alimentare forti lacerazioni sociali e pericolosi focolai di tensione. Ad evidenziare questa troppo lenta marcia del Sud rispetto alle altre zone del paese vi sono il dramma della disoccupazione e la ripresa di un esodo massiccio verso l'estero e le regioni settentrionali. Si rivela inoltre sempre più inadeguato il ruolo dell'apparato statale che pure dovrebbe operare per rimuovere quelle condizioni di bisogno delle popolazioni meridionali le quali rappresentano l'humus nel cui ambito fermenta il fenomeno clientelare.

L'occasione della Assemblea dell'ANCI è particolarmente propizia poi per respingere le facili accuse di malcostume o di finanza allegra particolarmente rivolte ai comuni meridionali i quali, purtroppo, rischiano di vedere sanzionati per legge gli squilibri che li allontanano dalle aree più forti del paese.

De Lucia ha affermato che l'ANCI deve rivendicare il ruolo di protagonisti dei comuni, rifiutando ogni protettorato e muovendosi secondo due direttrici: la prima riguardante l'esigenza di una effettiva utilizzazione dello strumento della delega, in modo da contrastare le tendenze neocentraliste delle regioni che devono rimanere organi di indirizzo e di programmazione, lasciando ai comuni le competenze di attuazione e di esecuzione. L'altra direttrice lungo la quale procedere è rappresentata dalla disciplina della finanza locale, la cui riforma è strettamente connessa al nuovo ordinamento delle autonomie in modo da offrire ad esse l'indispensabile supporto di carattere finanziario.

L'INTERVENTO DEL PRESIDENTE DELL'UNCEM

I lavori dell'Assemblea sono ripresi il giorno 30 con l'intervento del Presidente dell'UNCEM, Martinengo, che riportiamo integralmente.

Sono lieto ed onorato di portare a questa assemblea il saluto cordiale dell'UNCEM, dell'Unione nazionale dei Comuni delle Comunità e degli Enti montani.

Una organizzazione unitaria quella dell'UNCEM, che qui con alcuni colleghi rappresento, che nei suoi trent'anni di operosa attività ha sottolineato la specificità dei problemi e delle particolari esigenze che l'ambiente naturale e le caratteristiche socio-economiche pongono in montagna anche all'azione degli enti locali.

Abbiamo nel tempo condotto le nostre battaglie, qualche volta con successo, qualche volta scontrandoci con incomprensioni e disinformazione, sempre, però, e scusate l'atto di presunzione, con le idee chiare.

Ed è questa predilezione dell'UNCEM per la chiarezza oltre che per la convinzione che un esclusivo saluto formale sarebbe una mancanza di riguardo verso la vostra Assemblea che voglio completare la mia espressione di augurio per la concretezza del vostro lavoro con alcune brevissime considerazioni.

È stato detto qui ieri che dal gruppo di lavoro che si è occupato dei rapporti istituzionali e dell'ente intermedio sarebbe emersa la esigenza che la riforma dell'ordinamento preveda la esclusiva presenza in esso del comune, della provincia o comunque dell'ente intermedio e della Regione.

A corretta applicazione di questa tesi dovrebbe fare seguito la coerente abolizione delle Comunità montane, dei comprensori e di quanti altri enti oggi veleggiano nello spazio tra comune e provincia.

Come Presidente dell'UNCEM vorrei chiarire formalmente, e l'ho già fatto a Pescara all'Assemblea dell'UPI, che noi siamo perfettamente d'accordo su questa impostazione dell'unico ente intermedio configurato nella provincia.

Siamo però altrettanto fermamente convinti che occorre dare al concetto di comune una connotazione il più possibile perequata affinché il cittadino del paese delle Alpi lombarde o delle montagne siciliane abbia a sentirsi se non cittadino della metropoli almeno in grado di ottenere quel minimo di servizi che il Comune è tenuto a fornire ai propri amministrati. In questo senso si giustifica la presenza della Comunità montana, che sulla specificità della montagna rappresenta quelle inevitabili aggregazioni comunali previste da tutti i progetti di riforma che giustamente identificano nel comune la cellula primaria dell'ordinamento delle autonomie. E credo che nessuno di noi si possa qui permettere di dare dei giudizi sulla funzionalità o sulla capacità operativa delle Comunità montane che varie ragioni di carità di patria e di dovere di ospite consigliano di non approfondire.

Ho dovuto fare questa osservazione perché ritengo importante che mentre quasi tutte le forze politiche, sicuramente le maggiori e così il Governo, come ha qui detto il Ministro Rognoni, riconoscono nelle proposte di riforma il ruolo della Comunità montana, non prenda forma dall'Assemblea dell'ANCI un discorso stonato e se mi consentite perdente.

Devo dirvi con assoluta franchezza che i quattromila comuni montani, le 350 comunità, le 37 province associate all'UNCEM, fanno di questa una organizzazione che ha il dovere oltreché il diritto di porsi su un piede di parità ed in piena autonomia nei confronti di ogni altra organizzazione di enti locali. Ed è per questo che la Giunta dell'UNCEM su mandato del Consiglio nazionale ha assunto l'iniziativa nei mesi scorsi di proporre formalmente per lettera all'ANCI e all'UPI la costituzione di quello strumento unitario che il Presidente della CISPEL ha voluto chiamare «la conferenza dei Presidenti dell'ANCI-UPI ed UNCEM» quale organo unitario del mondo delle autonomie per un corretto e proficuo dialogo con il Parlamento, con il Governo, con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

Non sono qui a fare un discorso di primogenitura, ma sono qui però a rammentare, a chi lo dimentica, il dovuto rispetto all'organizzazione della montagna italiana. Anche perché la nostra proposta va oltre, va verso una collaborazione reale e concreta in termini di strumenti e di uomini al fine di consentire alle nostre associazioni una più efficace operatività nell'interesse degli enti associati.

L'UNCEM è pienamente disponibile su questa strada, siamo pronti a discutere su tutti i temi perché crediamo veramente nello Stato delle Autonomie, perché crediamo che l'ente locale è veramente autonomo — al di là delle disquisizioni accademiche e della sterile ingegneria istituzionale — quando è posto nelle condizioni di svolgere pienamente il suo ruolo nel vero interesse dei cittadini.

Per questo siamo vicini all'ANCI, alla quale hanno già aderito 50 Comunità montane su 72 con funzione di USL, per questo siamo venuti qui a rendere omaggio a questi vostri lavori, ai quali auguriamo un buon proseguimento ed una proficua conclusione.

* * *

Hanno preso la parola anche il Vice Presidente dell'AICCE, De Carolis, e il Segretario della Lega nazionale delle autonomie e dei poteri locali, Stefani.

De Carolis ha affermato che la chiave di soluzione di molti problemi risiede nella realizzazione di un raccordo tra gli enti locali e la regione e, soprattutto, in una considerazione unitaria delle politiche di programmazione, a livello centrale e periferico.

Ricordata quindi l'opera svolta dall'AICCE per rendere le autonomie locali più funzionali all'Europa e ai principi della sua integrazione, ha posto in rilievo l'importanza di tre «nodi». Circa il primo, riguardante la prospettiva della concessione di un potere impositivo, autonomo, ha fatto notare che il livello delle entrate proprie degli enti locali degli altri paesi europei è di molto superiore a quello degli enti locali italiani. Circa il secondo nodo, concernente la perequazione, anzitutto finanziaria, ha sottolineato come essa sia essenziale in un paese come il nostro caratterizzato da profondi squilibri. Circa il terzo, relativo all'aumento della spesa pubblica e alle crescenti necessità di investimento, ha ribadito l'importanza di una saldatura tra i vari livelli di programmazione.

Stefani ha rilevato anzitutto che la Lega delle Autonomie si riconosce nella matrice autonomista che caratterizza tutte le associazioni le quali si sono battute e si battono per l'attuazione del principio costituzionale del decentramento, la cui piena operatività sta purtroppo incontrando ostacoli, alimentando un diffuso malessere ai vari livelli istituzionali.

Stefani ha rilevato quindi che il nodo centrale, rappresentato dalla riforma istituzionale dell'Ordinamento autonomistico, che pure costituisce uno dei punti salienti del programma di governo, rimane tuttora irrisolto, essendo bloccate al Senato le diverse proposte di legge in attesa della iniziativa del governo il quale peraltro fa circolare, al di fuori del Parlamento, un progetto, elaborato dal Ministro dell'Interno, i cui contenuti risultano arretrati rispetto alle istanze del movimento autonomistico.

Sottolineati poi i ritardi che stanno caratterizzando anche il settore della finanza locale, costringendo ad adottare, in mancanza del provvedimento organico di riforma, un ennesimo provvedimento straordinario, il relatore ha affermato che punti irrinunciabili devono essere l'attuazione dei programmi pluriennali di investimento da parte dei comuni e delle regioni nonché la garanzia di un effettivo incremento del 16% dei trasferimenti a favore dei comuni, assicurando inoltre incrementi perequativi per i comuni meridionali e per quelli delle zone montane e delle aree terremotate.

È quindi intervenuto **Molinelli**, rappresentante della Federazione degli Enti locali - CISL.

Dopo aver richiamato i punti salienti della piattaforma intercategoriale dello stesso settore del pubblico impiego e dopo aver sottolineato l'esigenza di una omogeneizzazione dei trattamenti normativi e retributivi, a seguito del trasferimento agli enti locali di personale statale, Molinelli ha fatto presente che, dopo lo svolgimento delle assemblee dell'UPI e dell'ANCI, la FIDEL aprirà il confronto per il rinnovo contrattuale 1982-'84 sulla base del tetto programmato del 16%. Depurando tale limite della incidenza della scala mobile (valutata nella misura del 9%), rimane a disposizione un 7% che rappresenta l'effettivo spazio contrattuale oltre ai recuperi di produttività.

Il relatore ha richiamato poi la necessità di dare piena attuazione alla prima parte dei contratti del personale degli enti locali, finora poco attuata con la deleteria conseguenza di una ripresa delle spinte disgregatrici e corporative, che alimentano una sorta di «giungla» dei comuni.

L'INTERVENTO DEL SEN. TRIGLIA

Dopo gli interventi del Sindaco di Prato, Landini, del Sindaco di Ancona, Monina, e di Donatella Turtura (Segreteria CGIL), ha preso la parola il Sen. Triglia, successivamente eletto Presidente dell'ANCI.

Questi ha affermato che dagli anni '70, dalla realizzazione delle Regioni a statuto ordinario, si è com-

piuta una grande rivoluzione nella nostra realtà politica e amministrativa, che ha visto un eccezionale rafforzamento e sviluppo delle autonomie, accompagnato, più recentemente, dal trasferimento dei poteri disposto dalla legge n. 382 e dal D.P.R. n. 616. Ha avuto così effettiva attuazione la prescrizione costituzionale di una repubblica basata sulle autonomie ed oggi i comuni non sono più enti separati e sottomessi allo Stato.

Conseguentemente è mutato, soprattutto in termini qualitativi, l'impegno degli amministratori, che si sono trovati di fronte a nuove domande da parte dei cittadini in relazione alle grandi trasformazioni sociali e migratorie iniziate negli anni '60. Contemporaneamente alla crescita delle autonomie si è accentuata la crisi dei «grandi sistemi» dello Stato, ponendo, anche per questo motivo, nuovi problemi agli enti locali.

In questi ultimi anni è di molto aumentato il protagonismo dei comuni, che si sono battuti per la crescita del Sud, per contribuire alla soluzione della crisi delle grandi metropoli, per la gestione di una nuova vitalità delle periferie e, da ultimo, per sostenere, con l'immediato contatto con la gente, la ripresa delle zone terremotate.

Cadute ormai le ingiuste accuse di spreco ai Comuni e riconosciuta la loro importanza nel quadro complessivo finanziario del Paese, la domanda che soprattutto deve porsi riguarda la loro capacità di rispondere con efficacia politica e gestionale ai compiti che spettano loro come parti dello Stato istituzione.

Si apre, a questo riguardo, il discorso della urgente riforma dell'ordinamento locale, che richiede il pressante impegno dell'ANCI.

Citando alcuni temi più bisognosi, a suo avviso, di riflessione e di soluzione, il sen. Triglia ha sottolineato i problemi derivanti dall'organizzazione delle aree metropolitane e dal fatto che l'attuale legislazione induce ad accentuare il rilievo dei grandi Comuni rispetto agli altri. Altra questione importante concerne l'eccessivo frazionamento del territorio nazionale in tanti piccoli Comuni, per cui assume particolare significato l'incentivo dell'associazionismo comunale e l'apporto di aiuto che può essere offerto dall'ANCI e dalle sue sezioni regionali. Inoltre, dinanzi ai nuovi problemi e ai compiti più complessi, occorre riflettere sugli strumenti tecnici di cui i Comuni dovrebbero essere dotati e ripensare tutta la problematica relativa al personale in termini di qualificazione e di produttività: si apre qui una sfida con «l'altra parte» dello Stato per adeguarsi per primi alle linee prefigurate dal rapporto Giannini.

Infine, gli enti locali devono porre particolare interesse al riordino degli altri livelli di governo, in primo luogo delle regioni e del loro funzionamento, visto che le regioni si sono organizzate secondo il sistema del vecchio Stato, risultando non immuni da vizi di centralismo. Si impone con le Regioni non una contrapposizione, ma un essenziale confronto e collaborazione.

Altro tema di impegno riguarda la riforma della Finanza locale.

Il riferimento alla spesa storica del '76 ha cristallizzato le differenze tra Comuni e la meno favorevole condizione di quelli delle aree meridionali e montane; questo stato di cose è stato mantenuto dall'assetto di una finanza essenzialmente derivata che non è riuscita a produrre effetti perequativi.

Allora, la prima scelta da fare è di natura politica, giacché se si vogliono privilegiare le esigenze dei comuni più poveri è naturale che ad essi debbano essere destinate maggiori risorse ed offerte superiori possibilità di investimenti al fine di incrementare e migliorare il livello dei servizi.

Poiché la radice di tutti i mali va individuata nel forte accentramento fiscale stabilito dalla riforma tributaria del 1971, pur moderna e razionale sotto tanti aspetti, e poiché questa situazione è stata esasperata dai sistemi di trasferimenti inaugurati con il primo decreto Stammati, pur positivo sotto il profilo del risanamento finanziario, è giunto il momento di recuperare il concetto dell'autonomia delle entrate dei comuni, come facente parte del più vasto concetto dell'autonomia.

A tal proposito il relatore ha affermato che un'area impositiva autonoma favorirebbe i comuni più ricchi solo nella misura in cui mancasse una solidarietà complessiva del mondo delle autonomie, tenuto conto che le necessità di perequazione potrebbero essere convenientemente assolte con una graduazione selettiva dell'entità dei trasferimenti statali.

Dopo avere accennato alle aperture indicate da Spadolini e da Rognoni in merito a possibilità di modifica del decreto legge 786, il sen. Triglia ha sottolineato che condizione essenziale per affrontare le nuove battaglie che attendono il movimento delle autonomie è il permanere di una gestione unitaria, anche al fine di attuare quel confronto necessario ad ottenere la più opportuna distribuzione delle risorse. Una eventuale strumentalizzazione partitica porterebbe al disimpegno e paralizzerebbe l'azione dell'Associazione, proprio nel momento in cui i comuni sono diventati parte fondamentale dell'istituzione repubblicana.

* * *

I lavori dell'Assemblea sono proseguiti con gli interventi dei responsabili agli enti locali del PLI e del PSDI, rispettivamente Trauner e Collio.

Ha poi svolto la propria relazione il Sindaco di Milano Tognoli.

L'intervento di Tognoli

Tognoli, passando a trattare dei temi oggetto del dibattito, ha affermato che, in primo luogo, bisogna dissipare un equivoco, prima che esso diventi un pericolo. Vale a dire che ci sia un contrasto, o peggio una rottura, tra gli enti locali del Centro-Nord e quelli del Mezzogiorno ovvero che ci sia incomprensione reciproca. L'azione del movimento delle autonomie è invece concorde e contrassegnata da una profonda solidarietà, intesa ad assicurare un effet-

tivo riequilibrio tra Comuni delle aree cosiddette forti e Comuni delle aree deboli: su questo punto, nell'ANCI, non ci sono mai stati dissensi.

Il traguardo deve essere quello di garantire ai cittadini di ogni luogo d'Italia gli stessi servizi con la stessa efficienza. Senza riforma della finanza locale sembra tuttavia difficile ottenere una graduale, ma completa perequazione. L'introduzione dell'autonomia impositiva non deve preoccupare i Comuni più poveri di risorse. È naturale infatti che, in un sistema della finanza locale basata su trasferimenti dello Stato e su entrate autonome, chi sia in grado di prelevare una maggior quota di entrate autonome, otterrà una minor quota di trasferimenti.

Tognoli ha poi affermato che nelle dichiarazioni del Presidente Spadolini viene finalmente considerata l'opportunità di una disciplina selettiva dei mutui, distinguendo tra gli investimenti che non incrementano la spesa corrente e quelli che provocano un aumento delle spese gestionali.

La sottolineatura che il Presidente del Consiglio ha voluto dare al mantenimento di altre norme del decreto, se per un verso può sembrare un po' amara, trova spiegazione nel quadro abbastanza rigido in cui si colloca la finanza locale per il 1982.

Dopo aver espresso considerazioni critiche circa il progetto di riforma delle autonomie locali predisposto dal Ministero dell'Interno, Tognoli ha affermato infine che l'austerità ed i sacrifici cui sono chiamati gli enti locali e le popolazioni ammministrate devono trovare compensazione nell'avvio concreto del processo di riforma. Non è pensabile d'altra parte una ripresa economica del paese senza enti locali attivi ed efficienti; infatti poggiano sui comuni la politica del territorio, quella della casa, i servizi e le infrastrutture che indirettamente influenzano l'economia. Anche gli interventi degli enti locali in campo sociale, per l'effetto che possono avere ai fini della riduzione dei fenomeni di emarginazione tipici dell'urbanesimo, possono avere un risultato benefico per l'ordine pubblico e funzionare come antidoto al diffondersi della criminalità e della droga.

Si può dire dunque, ha concluso Tognoli, che alle quattro emergenze va aggiunta «l'urgenza» della riforma delle autonomie, un obiettivo questo sul quale occorre promuovere la convergenza di tutte le forze democratiche rappresentate all'interno dell'ANCI per saldarle intorno ad una piattaforma unitaria che comprenda l'intero fronte delle autonomie.

L'INTERVENTO DEL SOTTOSEGRETARIO AL TESORO, FRACANZANI

Al dibattito in Assemblea è intervenuto anche l'on. Fracanzani.

Questi ha affermato che quanti si impegnano in questa fase sul fronte della finanza locale debbono confrontarsi con la sfida costituita dalla crisi economica di natura strutturale, che impone l'arduo compito di conciliare l'obiettiva diminuzione delle risorse con l'esigenza di non intaccare l'area delle autonomie. Non è questo un problema solo italiano, solo se si pensi ai drammatici licenziamenti di migliaia di dipendenti di enti locali negli Stati Uniti e alle notizie che provengono dagli altri grandi paesi europei dove il ridimensionamento delle risorse pubbliche crea una tensione dialettica tra poteri locali e poteri centrali.

Riguardo al decreto sulla finanza locale per il 1982, occorre in primo luogo sottolineare una questione di metodo e cioè la necessità di recuperare quell'ampio e costante confronto avvenuto lo scorso anno tra governo ed autonomie: il colloquio dovrà perciò essere intensificato e non mancheranno nei prossimi giorni occasioni per attuare un incontro che ha portato in passato a risultati positivi. Sul tappeto resta il problema della perequazione in termini di condizioni socio-economiche e di aree geografiche; va comunque evitata una azione indiscriminata che avvenga su dati esclusivamente formali e che si dimostrerebbe del tutto inopportuna e inadeguata rispetto alla articolata realtà del paese. Nel provvedimento dello scorso anno si è iniziato un discorso che merita di essere approfondito: va infatti completata l'azione avviata e che ha condotto in un solo anno al dimezzamento dei dislivelli, in termini di trasferimenti, tra comuni con dimensioni e situazioni socio-economiche omogenee.

I meccanismi con cui il decreto ha affrontato la questione dei servizi possono certamente trovare dei perfezionamenti, ma il problema è reale e riguarda anche le amministrazioni statali.

Con risorse più scarse si deve cercare di salvaguardare i servizi essenziali, adeguando le tariffe per fasce sociali e impegnandosi a ridurre i costi di gestione.

Gli enti locali hanno svolto un ruolo da protagonisti nel grande balzo in avanti realizzato nel 1981 in termini di investimenti pubblici.

Il tema degli investimenti coinvolge un discorso più generale di programmazione e quello relativo alla riforma della finanza locale. A tal proposito l'on. Fracanzani ha ricordato che pende in Parlamento un progetto di legge di riforma pluriennale, il cui esame, assecondato dalla necessaria volontà politica e dall'impegno di tutti, compreso il movimento delle autonomie, potrebbe favorire la più rapida soluzione del problema. Il relatore ha infine rammentato che è già stata oggetto di esame parlamentare in sede di comitato ristretto la riforma della Cassa Depositi e Prestiti ed ha auspicato l'instaurazione di un proficuo dialogo tra Governo, Parlamento ed enti locali affinché siano inquadrati questi provvedimenti in un più ampio contesto di programmazione, nell'interesse dell'economia, del paese e degli stessi enti locali. Questo confronto servirà a dare certezza agli amministratori e a metterli in migliori condizioni per soddisfare le giuste attese dei cittadini.

Nella seduta pomeridiana, dopo gli interventi svolti dal Sindaco di Taranto, Cannata; dal Sindaco di Segrate, Propezzi; dal Presidente della Provincia di Palermo, Di Fresco; dal Sindaco di Mesina,

Lo Tito e dal Sindaco di Messina, Andò, ha preso la parola il **Sindaco di Genova, Cerofolini.**

Questi, dopo avere accennato all'urgenza della riforma della finanza locale ed alla necessità di modificare il D.L. 786 nella parte relativa alle norme sugli investimenti, sul contributo degli utenti al costo dei servizi e sui controlli (art. 13), ha posto in rilievo l'attesa del varo della riforma dell'ordinamento delle autonomie per porre fine, tra l'altro, all'attuale confusionismo amministrativo ed operativo. Tale riforma costituisce un imperativo se si vuole costruire effettivamente l'assetto istituzionale previsto dalla Costituzione, in aderenza alla nostra storia, cultura e tradizione.

Cerofolini ha auspicato una forte ripresa di iniziativa da parte dell'ANCI e dell'UPI sia per approvare le suddette riforme che, per quanto concerne il contingente, per far modificare il D.L. 786 sfruttando le aperture del discorso di Spadolini e ha concluso sottolineando la funzione di baluardo nella difesa della democrazia rappresentato dalle istituzioni locali.

L'intervento del Sindaco di Torino, Novelli

A seguito dell'intervento del responsabile agli EE.LL. del PRI, Di Bartolomei, ha preso la parola il Sindaco di Torino, Novelli. Questi ha affermato la necessità che il Ministro Rognoni chiarisca meglio i contenuti del progetto di legge sulle autonomie locali in fase di elaborazione, che è auspicabile non vada ad aggiungersi alle numerose proposte che sono state fatte negli ultimi decenni.

Ha lamentato quindi il fatto che non vi sia adeguata consapevolezza di ciò che significa oggi governare una comunità locale, nel pieno della crisi che caratterizza gli anni '80. Gli amministratori dei comuni grandi e piccoli devono innanzitutto adoperarsi per superare l'ingiustizia della esclusione che è alla base degli sconvolgimenti politici e sociali del nostro tempo, promuovendo le condizioni affinché il progresso delle cose possa tradursi nel progresso degli uomini, coinvolgendo le masse finora emarginate. Per il raggiungimento di tale obiettivo, ha aggiunto Novelli, è possibile un incontro fra uomini di diversa estrazione politica, ideologica e religiosa, interessati ai valori della giustizia sociale ed alla tutela dei diritti individuali in armonia con quelli collettivi.

Questo processo di promozione civile ed anche morale vede in prima linea l'impegno dei Comuni che non è tuttavia compreso dal Governo, come testimonia in modo lampante il Decreto legge sulla finanza locale che colpisce i piccoli comuni e rischia di accentuare il divario che già penalizza il Mezzogiorno, condannando così le comunità povere ad una maggiore povertà. Non si può considerare il Paese, ha affermato il Sindaco di Torino, come un insieme compatto, prevedendo ad esempio identiche forme di prelievo ed ignorando l'esistenza di forti squilibri territoriali.

Nel denunciare i limiti e le incongruenze del Decreto sulla finanza locale, bisogna però fare attenzione a non fomentare una sorta di guerra tra Nord e Sud, cadendo così in un tranello e perdendo di vista la sostanza delle rivendicazioni da parte delle autonomie locali. La crisi del paese è sicuramente grave e non può essere risolta semplicemente con espedienti dialettici. È necessario invece far prevalere la ragione ed il senso dei problemi, attivando l'intero patrimonio delle autonomie locali per interpretare adeguatamente le aspirazioni e le ansie delle comunità locali, offrendo ad esse una concreta prospettiva di progresso.

Dopo l'intervento del Sindaco di Treviso, Mazzaroli, del Sindaco di Terni Corazzini e dell'Assessore al Comune di Palermo, Scoma, è intervenuto per ultimo Morini, membro della Consulta ANCI-Sanità.

Morini ha asserito che lo spazio riservato all'interno dei vari organi dell'ANCI e alle rappresentanze delle USL può essere giudicato adeguato: non si deve insomma, a suo avviso, ipotizzare forme di autonomia rappresentativa delle USL, quanto piuttosto dotare le rappresentanze delle USL di strutture organizzative capaci di recepire e coordinare, anche a livello di piattaforme contrattuali, le istanze provenienti dal settore sanitario.

Nel concludere il relatore ha sollecitato l'ANCI ad un impegno unitario per giungere a quelle modifiche dei recenti provvedimenti finanziari che favoriscano nuovi progetti di investimento e che rendano più agevole la conclusione del prossimo contratto nazionale.

CONCLUSIONE DEI LAVORI

La giornata conclusiva dei lavori dell'Assemblea è stata dedicata all'approvazione delle modifiche allo statuto dell'ANCI e alla elezione del nuovo Consiglio nazionale dell'Associazione.

L'Assemblea ha approvato all'unanimità il seguente ordine del giorno di particolare interesse per l'UNCEM e per le Comunità montane con funzioni di USL:

« *L'Assemblea, preso atto con soddisfazione della consistente adesione delle Unità sanitarie locali all'ANCI, confermando l'impegno dell'Associazione ad assicurare una adeguata funzionalità organizzativa sia a livello nazionale che nelle singole Sezioni regionali, al fine di offrire un supporto tecnico-amministrativo all'azione delle USL,*

affida al Consiglio nazionale *il compito di costituire e regolamentare a norma dell'art. 18 dello statuto la Consulta permanente "Sanità e servizi sociali", nella cui composizione si dovranno considerare le Comunità montane che svolgono funzioni di USL.*

Considerata la decisione dell'UNCEM per l'adesione all'ANCI delle Comunità montane con funzioni di USL — assicurando così all'ANCI la rappresentanza unitaria di tutte le USL — l'Assemblea impegna il Consiglio nazionale e le Sezioni regionali *ad attuare forme di collaborazione e partecipazione dell'UNCEM e delle Comunità montane-USL per assicu-*

rare una presenza unitaria ed efficace anche per lo svolgimento delle trattative ex artt. 47 e 48 della legge 833/78 e per la composizione delle Commissioni regionali previste da contratti o convenzioni».

Presentato da: Presidente USL di Latina, Presidente USL 59 della Campania, Sindaco di Tredozio, Sindaco di Borgovelino, Sindaco di Frosinone ed altri.

LA ELEZIONE DEL PRESIDENTE, DELL'ESECUTIVO E DEL COMITATO DI PRESIDENZA

Al termine dei lavori dell'Assemblea e in sede di riunione del nuovo Consiglio Nazionale, si è svolta la votazione per l'elezione del Presidente — nella persona del senatore Riccardo Triglia —, dell'Esecutivo e del Comitato di Presidenza.

Il Consiglio nazionale si è aperto con l'esame e l'approvazione del seguente documento unitario proposto dal Sindaco di Prato, Landini:

«Il Consiglio Nazionale dell'ANCI impegna il Presidente, il Comitato di Presidenza e l'Esecutivo ad operare con rigore e con vigore sulla linea espressa negli ultimi documenti dell'Associazione relativi ai problemi della finanza locale e dell'ordinamento e delle rispettive riforme organiche; ed in particolare — nell'immediato e nei rapporti con il Parlamento e con il Governo — ad assumere, per quanto attiene al Decreto per i bilanci del 1982, come preciso e fermo riferimento il documento approvato dall'esecutivo dell'ANCI nella seduta dell'11 gennaio scorso, così da assicurare in modo pieno la continuità e la esaltazione dei valori unitari dell'ANCI nell'interesse della intera società nazionale e per una coerente lotta, nella gravissima condizione che attraversa il paese, contro l'inflazione e la recessione e per lo sviluppo del Mezzogiorno».

M. B.

La elezione del Consiglio nazionale ha registrato un aumento notevole di membri, per accontentare le richieste dei partiti. Il Consiglio è stato aumentato da 95 membri a 200 cui sono stati aggiunti, doverosamente, 40 membri per rappresentare le USL aderenti all'ANCI.

Accanto al Comitato esecutivo, elevato a 39 membri più 6 esperti (uno per partito), è stato costituito un Comitato di presidenza, composto da 11 membri oltre il Presidente. La composizione di quest'ultimo importante organo, al vertice dell'Associazione, per esigenze diverse, registra la presenza di persone che non sono membri del Comitato esecutivo ma solo del Consiglio nazionale.

La presenza dei rappresentanti delle Comunità montane con funzioni di USL è limitata a tre persone nel Consiglio nazionale, su 40 rappresentanti delle USL (su 670 costituite, 72 sono Comunità montane), nonostante la consistente adesione delle Comunità stesse all'ANCI. L'assemblea ha peraltro votato all'unanimità un documento per impegnare gli organi dell'ANCI «ad attuare forme di collaborazione e partecipazione dell'UNCEM e delle Comunità montane-USL per assicurare una presenza unitaria ed efficace» ed ha preso atto della decisione dell'UNCEM per l'adesione all'ANCI delle Comunità montane con funzioni di USL «assicurando così all'ANCI la rappresentanza unitaria di tutte le USL».

Ora sarà da costituire la Consulta per «Sanità e servizi sociali» da parte del Consiglio nazionale, con partecipazione anche di esperti esterni al Consiglio.

È stata notata l'assenza dal dibattito congressuale dei rappresentanti dei partiti che in passato avevano contraddistinto le assise dell'ANCI come delle altre Associazioni. Questo atteggiamento, maturato nelle ultime settimane — dopo che a Pescara all'Assemblea dell'UPI tutti i rappresentanti degli Uffici enti locali dei partiti avevano preso la parola, come avvenne nello scorso marzo a Bologna al Congresso dell'UNCEM — è stato giustificato con la volontà di esaltare le istituzioni anziché le forze politiche. I partiti sono comunque presenti con propri «esperti» nel comitato esecutivo dell'ANCI, come per il passato, e in tale veste solo in questa Associazione, pur essendo tutte le Associazioni nazionali degli enti locali (UPI, UNCEM e ANCI) gestite unitariamente da tutte le forze politiche anche a livello esecutivo.

A proposito dei partiti va notata l'assenza della SVP e dell'Union Valdotaine, poiché in provincia di Bolzano e in Valle d'Aosta, totalmente montane, non è presente l'ANCI ma soltanto l'UNCEM. Un consigliere di Democrazia proletaria è presente nella lista dei consiglieri presentata dal PCI. Tale partito (DP) ha anche un rappresentante nel Consiglio nazionale dell'UNCEM.

g. p.

Appello ai Sindaci

Il documento che conclude la relazione del Presidente dell'ANCI Sen. Camillo Ripamonti

Il perdurare della crisi economica, l'incertezza negli equilibri di potere, la minaccia sempre grave del terrorismo, spingono forse a disperare sulle possibilità effettive che il Paese vinca questa battaglia per uscire dalle difficoltà. Ma chi vive quotidianamente i problemi della gente sa con precisione che esiste nella società civile un'estesa volontà di rinascita.

Gli amministratori locali, coloro che possono, prima di altri, avvertire le novità in via di affermazione, tutti voi cioè che legate l'esperienza d'ogni giorno alla risoluzione di un problema o alla costruzione di qualcosa, siete in grado, per sensibilità e volere, di raccogliere questa sfida contro il declino del nostro Paese.

I Sindaci, nella democrazia italiana, sono un pezzo di Stato e una porzione assai vasta della più generale classe dirigente. In forza di questa peculiare natura, ad essi compete — oggi non meno di ieri — di mettersi per così dire alla testa di una nuova battaglia ricostruttiva. Si tratta di riconoscere ed organizzare le tante energie che altro non aspettano se non di mettersi all'opera. Non è forse vero che la società italiana, malgrado gli errori commessi, manifesta qui ed altrove, nel nostro contesto e in quello internazionale, una vitalità eccezionale che spezza, per l'appunto, i rischi del degrado istituzionale, politico e morale?

Alla gente che nutre fiducia, che vuole risalire la china, che ama e difende la nostra democrazia, bisogna offrire una grande risposta civile. Occorre dare un segno di ripresa che nuovamente associ l'area del civile e le strutture del potere democratico.

Questo impegno può e deve recare il contributo di ogni Sindaco ed amministratore, ovunque essi svolgano la loro attività.

Proponiamo dunque un appello a tutto il mondo delle autonomie locali: un Paese più civile e libero e giusto deve prefigurare fin d'ora, negli atti di chi governa nelle città e nei paesi, una sua immagine degna, per cui valga la pena di spendere le nostre risorse migliori.

I Sindaci sono chiamati a riassumere le vocazioni, gli interessi legittimi, i valori della comunità locale e a dare a questo complesso di ragioni un quadro di unità e coerenza politica.

C'è da costruire una nuova cornice che accolga adeguatamente tutte le libertà civili che soprattutto nelle aree metropolitane sono venute affermandosi in modo dirompente, tanto da allargare le nozioni e i criteri tradizionali della partecipazione democratica, del diritto all'informazione, del pluralismo socio-culturale, delle comunicazioni sociali.

Alla base della società, nello spazio comunale, bisogna sottolineare con maggiore chiarezza un rapporto più articolato tra istituzioni, partiti e forze sociali, poiché solo così facendo si potrà rafforzare nei fatti una corretta relazione tra poteri diversi e gestioni attinenti a livelli eterogenei.

Occorre uno slancio progettuale, una forte tensione culturale, per ridisegnare il futuro delle nostre città che, sotto il peso di una crescita incontrollabile, hanno talvolta acquisito i tratti dell'ingovernabilità e della decadenza civile. Se saremo capaci, in un lasso di tempo ragionevole, d'invertire la tendenza e di riconferire un'identità nuova alle nostre città, riscoprendo soprattutto la solidarietà e il vincolo umano, offriremo senz'altro un esempio straordinario all'intera nazione. Sarà questo, cioè, un vero passo in avanti per vincere in Italia i troppi e gravi squilibri.

Sindaci e amministratori non possono, per giunta, sottrarsi a un dovere che l'emergenza sollecita, quello cioè di assumere comportamenti adeguati alla crisi in cui versa il Paese. Nell'amministrazione, dunque, si sviluppi un più forte richiamo al senso di responsabilità, un invito costante a subordinare il superfluo al necessario, una testimonianza tangibile di rigore e di pulizia nella gestione della cosa pubblica e nell'impiego delle risorse.

Il Comune deve effettuare la sua modernizzazione. In un'epoca di forti cambiamenti sul piano organizzativo e strutturale non ci si può attardare su modelli vecchi e inefficienti. Anche questa è una sfida su cui misurare la nostra capacità di guida. Se la politica nel campo delle autonomie non si aprisse al mondo della tecnologia, dell'informatica, del *management* si compirebbe un errore imperdonabile. Il comune del futuro è una macchina più razionale che, tuttavia, non abbandona, ma anzi esalta, il suo legame con le tradizioni e i valori popolari della comunità.

C'è infine bisogno di un ulteriore, più intenso riesame della cultura autonomistica nel cui seno, per quanto ci riguarda, dovremo inserire il tema della formazione stessa e dello *status* dell'amministratore locale.

Il rinnovamento del Paese non marcia senza questa grande rinascita del senso, del valore, del significato profondo dell'organizzazione comunitaria e, più concretamente, delle autonomie locali. Di questa consapevolezza si deve nutrire l'esperienza di ogni amministratore; con questa identità, egli avrà modo di lavorare bene per costruire una linea di trasformazioni che valga a risanare lo Stato democratico e la società civile.

La discussione alla Camera della legge finanziaria e del decreto sulla finanza locale. Proposte dell'UNCEM

Sul precedente numero della rivista abbiamo pubblicato un primo commento di Ivano Pompei al Decreto legge sulla finanza locale 1982.

Al momento di dare il via alla stampa di questo numero il Parlamento non ha ancora ratificato il Decreto n. 786 che — presentato in un primo tempo al Senato (ove il sen. Triglia, eletto a Palermo Presidente dell'ANCI, aveva svolto la relazione alla Commissione Finanze e Tesoro) — è stato trasferito dal Governo alla Camera perché presso questo ramo del Parlamento è in discussione la legge finanziaria 1982.

L'UNCEM ha partecipato alla audizione presso la Commissione Finanze e Tesoro della Camera il 2 febbraio per l'esame del Decreto legge n. 786.

Il Vicepresidente delegato on. Maura Vagli — presente con il Segretario generale Piazzoni — ha illustrato la posizione dell'UNCEM anzitutto in ordine al finanziamento delle Comunità montane per il triennio 1982-'84 ed ha sollecitato un finanziamento di carattere ordinario rinnovando la richiesta già presentata dall'UNCEM lo scorso anno.

In ordine ai problemi specifici dei Comuni montani connessi con il Decreto n. 786 l'on. Vagli ha illustrato le seguenti proposte dell'UNCEM formulate sulla base dei voti espressi nelle riunioni delle Delegazioni regionali dell'UNCEM, delle Comunità montane e dei comuni associati:

1) rivedere i parametri per la partecipazione dei cittadini alle spese per i servizi (art. 3) con riferimento anche ai maggiori costi di tali servizi in atto nei territori montani;

2) modificare l'art. 11 per stabilire che nel calcolo delle spese per il personale si rapporti ad anno la spesa sostenuta per il personale assunto regolarmente nel corso del 1981 e per comprendervi anche gli oneri per la copertura, da consentirsi, dei posti contemplati nelle piante organiche di cui al «piano di riorganizzazione», regolarmente approvato, che prevedeva lo scaglionamento oltre il 1981;

3) modificare il quarto comma dell'art. 12 per parificare, ai fini del calcolo della spesa pro capite per la partecipazione al fondo di perequazione, i comuni totalmente montani ai comuni del Mezzogiorno, come stabilito dall'art. 3 dello stesso decreto. Si chiede inoltre l'aumento dell'entità del fondo di perequazione per i Comuni fino a 20.000 abitanti;

4) data la limitata disponibilità dei mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti, si chiede di autorizzare i comuni a contrarre i mutui con altri istituti di credito e la parziale ammissione a carico dello Stato degli oneri di ammortamento. Ciò anche per i comuni che fruiscano di trasferimento integrativo a carico dello Stato;

5) in ordine alla concessione di mutui da parte della Cassa Depositi e Prestiti, si chiede di non applicare rigidamente un rapporto aritmetico finanziamenti/abitanti — previsto per il 1982 in 50.000 lire pro capite — ma di tenere conto di un diverso parametro per i piccoli comuni, accogliendo la priorità degli interventi segnalati dagli stessi comuni.

La Commissione Agricoltura della Camera, esprimendo in data 4 febbraio il parere di competenza sulla legge finanziaria, ha sollecitato dalla Commissione Bilancio — che dovrà riferire sull'argomento in aula — il finanziamento triennale per le Comunità montane.

Il documento — approvato dopo che da parte del Gruppo comunista era stata presentata la richiesta di aumentare a 150 miliardi il finanziamento annuo alle Comunità montane — così recita:

«*In particolare l'accesso dell'agricoltura al fondo di 6 mila miliardi, deve essere rivolto a consentire la realizzazione dei seguenti impegni:*

.....

la più ampia possibilità di ricorso al credito agevolato e il finanziamento nella proiezione triennale degli enti di sviluppo regionale e delle Comunità montane per lo svolgimento delle loro funzioni istituzionali;

.....

Manifestazione dei Sindaci a Roma per modificare il decreto sulla finanza locale

Con un corteo dal Piazzale del Campidoglio a Piazza Santi Apostoli, al quale hanno partecipato 1.200 Sindaci con fascia tricolare e gonfaloni dei rispettivi comuni e circa altrettanti amministratori comunali, regionali e provinciali, si è conclusa il 12 gennaio a Roma la manifestazione svoltasi in Campidoglio nella sala della Protomoteca per chiedere sostanziali modifiche al decreto per la finanza locale '82, promossa dalla Lega per le autonomie e poteri locali.

È stato anche approvato un documento, il giorno stesso presentato da quattro delegazioni di Sindaci, Presidenti di Regioni e Province al Presidente della Repubblica Pertini e, successivamente, al Presidente del Consiglio Spadolini, al Presidente della Camera on. Nilde Jotti ed al Presidente della Commissione Finanze del Senato sen. Segnana. Erano presenti molti sindaci delle grandi città (i sindaci comunisti: Novelli di Torino, Zangheri di Bologna, Valenzi di Napoli, Vetere di Roma, Gabbuggiani di Firenze; quelli socialisti: Cerofolini di Genova e Casoli di Perugia; quello repubblicano di Ancona, Monina). A nome della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha parlato, aderendo alle richieste della manifestazione, il Presidente di turno Guzzetti, mentre l'adesione dell'ANCI è stata data dall'on.le Rubes Triva che ha letto il documento approvato dall'Associazione.

Le richieste di modifica contenute nel documento finale sono state riprese negli interventi di molti sindaci.

Per Vetere va modificata la parte del decreto riguardante gli investimenti, per rendere possibile ai comuni di garantire i servizi e l'occupazione (a Roma gli investimenti andranno ridotti al 30 per cento della quota 1980). Per la spesa corrente va ottenuto un effettivo incremento, ha aggiunto Vetere, del 16 per cento e per quanto riguarda il regime tariffario e il prelievo sulle famiglie è necessario regolarlo qualificando i servizi e non annullandoli e graduando gli aumenti. Per quanto riguarda i controlli «*devono essere impostati dando fiducia ai comuni e non con norme ossessive*». Novelli ha ricordato che l'applicazione del decreto così com'è significherebbe per Torino «*chiudere dal 10 al 20 per cento dei servizi esistenti*» e ha domandato a Spadolini quale senso abbia esasperare i rapporti tra lo Stato e le autonomie. «*Il decreto* — ha aggiunto — *non sta in piedi e chi l'ha steso o è un provocatore o un irresponsabile*». L'auspicio che il Governo «*voglia aprirsi al confronto e accogliere le necessarie modifiche*» è stato espresso dal vice sindaco socialista di Roma Severi, che ha chiesto anche una legislazione differenziata per le aree metropolitane.

A nome della Lega delle autonomie il segretario aggiunto, il socialista Renzo Santini, ha detto che «*lo Stato non può comportarsi da padre padrone predisponendo taglie e tagliole contro gli enti locali*» ma deve attribuire «*risorse certe e adeguate*».

Nel documento, letto dal segretario della Lega sen. Dante Stefani, si fa rilevare che il decreto «*mentre prevede per ogni comune un incremento delle uscite pari al 16 per cento rispetto all'81, non prevede un pari incremento delle entrate*». Dopo aver chiesto al Governo e al Parlamento il mantenimento dell'impegno di garantire un incremento del 16 per cento dei trasferimenti statali complessivi dell'81, il documento chiede di modificare la parte riguardante gli investimenti, ribadendo come già aveva fatto ieri l'ANCI, la garanzia della «*piena disponibilità dei 4.000 miliardi della Cassa Depositi e Prestiti e la loro indicizzazione e la possibilità dell'accesso al credito extra Cassa per investimenti produttivi*». Viene anche chiesto di «*riconsiderare con criteri sociali e perequativi il contributo che gli utenti dovranno pagare in particolare per i cosidetti "servizi pubblici a domanda individuale"*». Viene giudicata impraticabile l'addizione del 50 per cento sull'INVIM mentre in tema di personale, sulla scorta delle proposte ANCI, si chiede «*il superamento del blocco indiscriminato delle assunzioni per i comuni*

classificati in disavanzo» per non pregiudicare l'attivazione delle nuove opere.

«*Bisogna evitare ad ogni costo che a gennaio si interrompano i servizi di pubblico trasporto*»: lo ha dichiarato nel corso della manifestazione dei sindaci in Campidoglio il Presidente della CISPEL on. Armando Sarti osservando che un rischio concreto in tal senso si corre per la mancanza «*del decreto del tesoro che assegna i finanziamenti in applicazione della legge 151 per il fondo nazionale trasporti*». «*In ogni caso le Regioni dovranno assicurare* — ha aggiunto Sarti — *i pagamenti almeno per il mese di gennaio anche considerando che ci troviamo in una fase di contrattazione per il nuovo contratto dei dipendenti del settore*». Per quanto riguarda infine gli investimenti per i comuni e le aziende municipalizzate, Sarti ha chiesto che la Cassa Depositi e Prestiti assicuri fin dall'inizio del 1982 una quota adeguata ai comuni.

Sull'andamento complessivo degli incontri avvenuti oltre che con Spadolini con il Presidente della Repubblica, Pertini, ed il Presidente della Camera, on. Nilde Jotti, si è espresso il segretario della Lega delle autonomie, Dante Stefani, sottolineando «*che è stata una giornata piena per le Autonomie che hanno trovato unità di piattaforma politica, e tra i vari momenti istituzionali*». «*Il Presidente Pertini* — ha aggiunto Stefani — *ha dimostrato grande sensibilità nei confronti del ruolo del sistema delle autonomie e nel pieno rispetto delle prerogative del Parlamento e del Governo ha auspicato che si trovi una soluzione in grado di corrispondere complessivamente agli interessi del Paese comprendendovi quelli dei comuni*». «*Spadolini* — ha concluso Stefani — *si è detto disposto, a patto di non travalicare le linee di contenimento dell'inflazione, a esaminare quanto si può fare per una revisione del decreto*».

Riportiamo un ampio stralcio della risoluzione approvata:

Gli amministratori di comuni, province di tutta Italia riuniti in Campidoglio il 12 gennaio 1982 per esprimere una prima valutazione del D.L. 786/1981 «Disposizione in materia di finanza locale per l'anno 1982» riaffermano innanzitutto che al sistema delle Autonomie locali e regionali spetta, in questa fase di difficile situazione economica del Paese, un compito essenziale e irrinunciabile nella lotta per il risanamento e per la ripresa dell'economia; si richiamano alle posizioni enunciate in ottobre al Convegno dell'ANCI a Viareggio e ribadite alla Conferenza nazionale della Lega per le autonomie a Pesaro nelle quali si è manifestato l'intendimento degli enti locali e delle Regioni di concorrere all'insieme della manovra di emergenza, operando sia per il contenimento che per la qualificazione della spesa e per il rilancio degli investimenti necessari per sostenere l'occupazione e preparare la ripresa, coordinando e riferendo la loro azione alle scelte e agli orientamenti del Parlamento e del Governo ...

... I rappresentanti delle assemblee elettive locali *devono constatare* che: Essendo stato disatteso l'impegno programmaticamente assunto dal Governo di presentare la nuova legge per la finanza locale e regionale, le disposizioni in materia di finanza locale per il 1982 contenute nel Decreto, non corrispondono compiutamente agli impegni assunti unitariamente; riducendo notevolmente la politica degli investimenti, rendono difficile ogni loro programmazione ...

... I rappresentanti delle assemblee elettive locali *chiedono* innanzitutto che il Parlamento e il Governo mantengano l'impegno assunto e garantiscano a *tutti i comuni* l'incremento del 16% dei trasferimenti statali complessivi del 1981, al fine di assicurare le condizioni minime per il mantenimento del pareggio del bilancio nel quadro di un impegno per il contenimento dell'indebitamento pubblico, mentre è necessario assicurare agli enti locali del Mezzogiorno, ai comuni montani e in particolare a quelli colpiti dal terremoto, e ai comuni al disotto della media nazionale della spesa corrente pro-capite, incrementi perequativi più elevati ...

... Gli amministratori locali perciò *ritengono essenziale*, nella attuale situazione di crisi economica e sociale, salvaguardare i programmi pluriennali di investimento degli enti locali e delle regioni finalizzati allo sviluppo delle attività produttive, e delle opere pubbliche, alla tutela dell'ambiente e ai servizi sociali indispensabili ...

... *Reputano* che la Cassa Depositi e Prestiti vada riformata e riordinata, perché assolva compiutamente il suo ruolo nei confronti degli enti locali ...

... In materia di personale va superato il blocco indiscriminato di ogni assunzione per quei comuni che il decreto classifica impropriamente «in disavanzo», per non pregiudicare l'attivazione di nuove opere, e la graduale attuazione di piani di riorganizzazione approvati dalla Commissione centrale per la finanza locale ...

... I rappresentanti delle assemblee elettive locali e regionali riuniti in Campidoglio ... si *rivolgono* perciò al Governo e al Parlamento perché sappiano cogliere le esigenze del Paese e delle comunità locali, modificando e perfezionando, sulla base delle osservazioni unitarie delle organizzazioni delle Autonomie locali, le norme finanziarie per il 1982 e perché vengano finalmente attuate rapidamente le riforme organiche della finanza e dell'ordinamento locale.

Nel prossimo numero pubblicheremo notizie e commenti sul primo Congresso Nazionale sul tema:

«IL LEGNO
NELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE
DEL PAESE»

svoltosi a Roma dal 1° al 4 dicembre 1981.

Le linee d'attacco degli Enti locali per il rilancio delle Unità Sanitarie Locali: Programmazione e personale

BRUNO GROSSI *

L'attuazione della riforma sanitaria, che negli ultimi mesi ha fatto emergere alcuni nodi che rischiano di incrinare o addirittura di contraddire le finalità postulate dalla legge 833, richiama a tutte le forze politiche, culturali e sociali che hanno costantemente rivolto l'attenzione al problema di fondo della politica della salute del nostro Paese l'esigenza di dare, nella fase attuativa del servizio sanitario nazionale, sia un'obiettiva e rigorosa valutazione sia un contributo concreto al nuovo sistema sanitario in costruzione.

La situazione non appare del tutto rassicurante sia per gli obiettivi ritardi, insufficienze e carenze, sia per atteggiamenti di ostilità da parte di alcuni gruppi, sia per la stessa vena di sfiducia serpeggiante negli ambienti che hanno sostenuto e creduto nella riforma.

Alcune voci si sono levate anche nelle forze politiche che hanno approvato l'istituzione del nuovo sistema sanitario accennando, più o meno apertamente, all'opportunità di introdurre modifiche al fine di rendere funzionante ed efficiente il sistema stesso.

Invece, al di là di qualche aggiustamento secondario, la riforma ha bisogno di essere attuata secondo le linee essenziali del suo disegno originario. Occorre però prendere consapevolezza di alcuni dati di fondo. Innanzitutto che la legge di istituzione del servizio sanitario nazionale ha segnato solo l'avvio, il punto di partenza di un nuovo sistema e che, quindi, la sua realizzazione è graduale, per tappe. Arbitrario e mistificante risulterebbe, pertanto, ogni atteggiamento dei poteri pubblici, ai vari livelli di governo, che lasciasse intendere sostanziali e repentini cambiamenti sul piano dell'assistenza.

In secondo luogo che è necessario un impegno dello stato, delle regioni, dei comuni e comunità montane, delle unità sanitarie locali — in via prioritaria — per una nuova tensione ideale che si concretizzi in provvedimenti ed attività amministrativa cadenzata, senza vuoti e pause ingiustificati.

In terzo luogo è opportuno prendere atto della situazione economica nazionale che — anche se la sanità non è la divoratrice di denaro pubblico che da qualche parte si vuol far apparire — non consente distrazioni sul piano della spesa sanitaria cosicché nel prossimo futuro le innovazioni sul piano strutturale e assistenziale saranno ottenibili essenzialmente razionalizzando e risparmiando.

Da ultimo, non si può non rilevare l'inadeguatezza della dirigenza politica e tecnica a fronteggiare una situazione peraltro eccezionale, quale è quella del processo di ricostruzione di un sistema totalmente diverso, sia per le strutture, sia per i servizi, sia per il ruolo del personale, sia per la partecipazione degli operatori e degli utenti, ed in un quadro caratterizzato dall'assenza di strumenti essenziali quali la riforma dell'ente locale, della finanza locale, dell'assistenza sociale.

L'inversione di tendenza deve avvenire essenzialmente affrontando tempestivamente e rigorosamente due questioni indilazionabili: l'avvio della programmazione e la soluzione dei nodi essenziali del personale U.S.L.

IL RITARDO DELLA PROGRAMMAZIONE PREGIUDICA L'AZIONE DEGLI ENTI LOCALI

Il metodo della programmazione costituisce il modo nuovo di amministrare che la legge di riforma sanitaria ha previsto per la gestione del servizio sanitario sia a livello centrale che locale. Ad esso sono

---

* Segretario Consiglio Sanitario Nazionale, Membro Commissione Tecnico-legislativa UNCEM

affidate le possibilità della riorganizzazione dei servizi sul territorio, dell'eliminazione degli squilibri quantitativi e qualitativi, dell'economia di risorse, del reimpiego nei settori sinnora negletti, dell'utilizzazione razionale degli operatori, della riallocazione dei presidi e strutture, dell'avvio di concrete azioni di prevenzione.

Un'inversione di tendenza netta rispetto al passato, caratterizzato da gestioni settoriali, autonome, centraliste; un'inversione che, peraltro, deve acquistare tutta una valenza operativa se vuole porsi come una sfida ai precedenti disegni programmatori di sviluppo economico.

Desta, per questo, serie preoccupazioni il ritardo dell'emanazione del piano sanitario nazionale. Questo, secondo la prescrizione della legge di riforma, doveva essere presentato in Parlamento entro il 30 aprile 1979 e doveva avere efficacia per il triennio 1980-1982.

Alle Camere, invece, è stato inviato con considerevole ritardo; ha subito una serie di modifiche da parte del Governo ed è ancora all'esame della Commissione sanità del Senato.

Questa inadempienza si è ripercossa sull'attività delle regioni alle quali spetta redigere i piani a livello regionale; attività che è strettamente vincolata alle indicazioni del piano nazionale che risultano essenziali: quali i criteri e gli indirizzi che le regioni debbono osservare per l'organizzazione dei servizi, per la realizzazione degli obiettivi del servizio sanitario nazionale nonché per la ripartizione delle risorse alle unità sanitarie locali.

Le regioni, peraltro, consapevoli delle conseguenze delle lentezze centrali, hanno ritenuto di avviare ugualmente l'elaborazione delle linee dell'intervento programmatorio di propria competenza, senza attendere la conclusione dell'iter del piano nazionale, sulla scorta della proposta governativa. Anche in questo settore si è evidenziata la ricorrente divaricazione (vedi prospetto): alcune (individuabili nell'area centro-nord del paese, con alcune significative eccezioni) hanno elaborato formali progetti di piano ed anzi l'Emilia-Romagna ed il Piemonte li hanno definiti anche legislativamente emanando le relative leggi regionali; altre (di massima afferenti al Mezzogiorno) non sono giunte ancora ad una definizione, avendo anche ritenuto pregiudiziale l'acquisizione delle indicazioni del piano nazionale.

A livello locale, poi, da parte di alcune regioni si è provveduto ad emanare provvedimenti che, nel mentre consentono di finanziare l'attività delle U.S.L., avviano il metodo della programmazione, per lo più attraverso il finanziamento finalizzato ad attività specifiche rientranti nei progetti-obiettivo dei piani sanitari regionali.

Nonostante tali iniziative, il pregiudizio nel ritardo della definizione del piano nazionale e di quello regionale diviene sempre più grave almeno su tre livelli. Innanzitutto non s'avvia il processo di riequilibrio dei servizi e delle prestazioni a livello territoriale; in secondo luogo non s'attivano le «azioni innovative» finalizzate alla tutela delle fasce marginali (anziani, handicappati, tossicodipendenti, disturbati psichici, ecc.); infine, non s'innesca concretamente la partecipazione degli utenti e degli operatori che nella fase programmatoria trova la sua prima capacità di esprimersi fattivamente e proficuamente.

Il fatto nuovo che, se concretizzato rapidamente, può rappresentare la svolta per il rilancio della riforma sanitaria è rappresentato, ora, dalla nuova iniziativa del Governo e del Parlamento. Essa potrebbe consentire di sbloccare la situazione attraverso un provvedimento che consentirà di varare il piano sanitario nazionale in tempi brevi, mediante cioè la sua approvazione con risoluzione (anziché con legge) e la contemporanea presentazione di un sintetico disegno di legge che attribuisce valore cogente alle indicazioni essenziali del piano stesso, alla stregua della procedura adottata per i piani del settore energetico, agricolo e di ristrutturazione industriale.

La svolta che può essere impressa al varo del piano sanitario nazionale è di notevole rilevanza. Essa — che rappresenta il primo atto di doveroso empirismo e sano realismo dopo l'illusione di trasformare forzosamente e forzatamente la realtà sanitaria ereditata, attribuendo ai nuovi operatori politici e tecnici possibilità impossibili ed immaginando un contesto politico economico e sociale peraltro non proprio rispondente al reale — avrà una ricaduta benefica sulla programmazione regionale e su quella locale, avviando finalmente quel modo diverso di amministrare non episodico ed estemporaneo, bensì per piani e programmi.

IL RUOLO STRATEGICO DEL PERSONALE NELLA ASSISTENZA SANITARIA

L'altro nodo da sciogliere senza indugi riguarda il personale delle U.S.L.

L'efficienza dei servizi sanitari e l'efficacia dell'assistenza sanitaria sono il risultato delle risorse impiegate: finanziarie, strutturali, umane e professionali. A queste ultime, tuttavia, va riconosciuta un'importanza strategica, in quanto determinanti del successo (o dell'insuccesso) delle attività per la tutela della salute e, più in generale, dello stesso sviluppo (o sottosviluppo) del territorio.

L'assistenza ha bisogno di una serie di impulsi in alcuni settori che possono essere così riassunti:

— presa di coscienza del contenuto sociale dell'attività per la tutela della salute;

— professionalità adeguata alla moderna medicina;

— disponibilità di personale medico di alcune branche specialistiche: odontoiatri, fisiatri, pediatri, medici del lavoro, igienisti, oculisti, ecc.; di personale infermieristico (assistenti sanitari, infermieri professionali); di personale sanitario dei ruoli professionali, tecnico e tecnico-sanitario, con particolare

riferimento ai settori della prevenzione e della riabilitazione;

— disponibilità di alcune figure indispensabili per le nuove funzioni (prevenzione, riabilitazione, assistenza alternativa al ricovero, informazione), quali ispettori di igiene, tecnici d'ambiente, tecnici dell'informazione (analisti e statistici), coordinatori delle attività di formazione (formatoria), nuove figure di assistenza al paziente (tecnici podologi, igienisti dentali, ecc.);

— la situazione di incertezza che caratterizza lo stato attuale degli operatori.

Proprio quest'ultimo punto è quello che condiziona, oggi, più pesantemente il quadro generale. Nelle unità sanitarie locali, infatti, sono confluite diverse categorie di personale: quello degli ospedali, quello delle mutue, quello dei comuni e delle province. Ogni categoria con trattamento normativo ed economico diverso e, quindi, diverso orario e modalità di lavoro e diversa retribuzione. Da qui sorge la prima esigenza di una uniformità, pur graduale, che riconduca i vari operatori ad una situazione di uguaglianza ed elimini le ragioni di conflittualità e di dannosi confronti.

Nelle stesse unità sanitarie locali, poi, le varie categorie di personale sono confluite secondo la distribuzione territoriale esistente all'atto della cessazione dei rispettivi enti sanitari.

Tale allocazione, inidonea nella nuova situazione a garantire un'equilibrata erogazione dell'assistenza e, quindi, soggetta alle modificazioni conseguenti alla riorganizzazione dei servizi, è fonte di turbativa per il personale.

Dalla stessa riorganizzazione dei servizi deriva un'altra incertezza: quella relativa al rapporto operatori/servizi, che deve essere definito dalla programmazione nazionale e regionale.

Le previsioni, all'atto dell'avvio della riforma sanitaria, consideravano le difficoltà connesse a tale situazione eccezionale, ma le ritenevano transeunti e di breve durata in relazione alle norme di attuazione della legge. Si scontava, in altri termini, un ristretto arco di tempo in cui i problemi del personale avrebbero potuto pesare negativamente sui livelli dell'assistenza, a cui però si doveva ovviare con tempestivi provvedimenti normativi.

In realtà, le difficoltà proprie della problematica, le contingenze politiche nazionali e, più in generale, i tempi più lunghi del previsto in molti adempimenti attuativi del processo di riforma hanno pesato anche sul settore del personale. Settore sul quale hanno anche gravato le inadeguatezze della legislazione — rilevata dalle regioni — come nella parte concernente i ruoli nominativi regionali (sui quali sono stati definiti alcuni indirizzi interpretativi), in quella relativa alla contribuzione previdenziale nel periodo transitorio, in quella concernente la disciplina del trasferimento ad altra unità sanitaria locale della regione del personale laureato appartenente alla posizione funzionale apicale, in quella della delega alle unità sanitarie locali dei concorsi di assunzione, da ampliare ad altre categorie di personale oltre quelle previste, in quella infine concernente la disciplina dell'incarico o supplenza. Le difficoltà operative si sono via via accentuate anche per l'assenza di norme transitorie idonee a gestire l'emergenza.

La dilatazione dei tempi ha pesato negativamente sullo stato di incertezza degli operatori e, talora, ha avuto incidenza sui livelli di assistenza. La situazione richiede che senza frapporre indugi si proceda ad alcuni adempimenti chiave, capaci di sciogliere i nodi essenziali riguardanti il personale. Poiché la distribuzione territoriale dei servizi e del personale nonché il rapporto operatori/servizi è soggetta agli indirizzi del piano sanitario nazionale e regionale, è indispensabile che nelle sedi competenti vengano adottati gli atti relativi.

Ugualmente necessaria è la definizione delle attribuzioni del personale, che può consentire un ordinato e proficuo svolgimento dei compiti di ciascun operatore. Il contratto unico, poi, rappresenta una chiave di volta del problema, capace di iniziare quel processo di uniformità, di omogeneizzazione e, quindi, di ritrovata armonia operativa. Nelle more della

PIANI SANITARI REGIONALI
Situazione al 31 dicembre 1981

REGIONE	*In corso di elaborazione o definizione*	*PUBBLICATO*		
		Proposta Ass. Sanità	*Proposta Legge regionale*	*Legge regionale*
Abruzzo			*	
Basilicata (1)	*			
P. a. Bolzano	*			
Calabria (2)	*			
Campania	*			
Emilia-Romagna				L.r. 7-2-81 n. 6
Friuli-V. Giulia		*		
Lazio			*	
Liguria			*	
Lombardia	*			
Marche			*	
Molise	*			
Piemonte				approv. 29-12-81
Puglia	*			
Sardegna			*	
Sicilia				
Toscana		*		
P. a. Trento			*	
Umbria			*	
Valle d'Aosta	*			
Veneto			*	
Italia	8	2	8	2

(1) La regione ha pubblicato un progetto-pilota di organizzazione dei servizi socio-sanitari nel 1977.

(2) La regione ha pubblicato una ipotesi di piano sanitario regionale nel 1977.

sua emanazione, peraltro, dovrebbero essere emanate alcune norme transitorie che consentano di ovviare ad alcune serie lacune, come quella riguardante la mobilità del personale ed una prima perequazione economica. La nuova disciplina dei concorsi, infine, costituisce — anche per la sua incisività sulla normativa dei trasferimenti — un atto che può sbloccare una situazione da tempo in stallo.

Il cammino di tali provvedimenti è, con qualche eccezione, in parte compiuto. Imminente, in specie, appare la definizione del decreto ministeriale concernente le norme di ammissione all'impiego nei singoli profili e posizioni funzionali — previsto dallo stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali — e concernente i requisiti specifici, le prove d'esame, i titoli valutabili, i criteri di valutazione, la composizione delle commissioni esaminatrici e le procedure concorsuali.

Le linee del provvedimento, infatti, sono all'esame conclusivo delle parti interessate (enti locali ed organizzazioni sindacali) dopo un ampio confronto, cominciato su un testo del precedente titolare del dicastero della sanità, ed una serie di approfondite valutazioni. Se non sorgeranno ostacoli l'anno nuovo dovrebbe segnare questa significativa novità per le U.S.L., per gli operatori, per la qualità dell'assistenza agli utenti.

Naturalmente, al rilancio della riforma — uscita dalla prima fase di attuazione non intaccata nella sua potenzialità — devono concorrere tutte le forze disponibili e convinte della necessità per il paese di un nuovo sistema sanitario: partiti, sindacati, le istituzioni centrali e locali, gli operatori, gli utenti. Al nuovo slancio devono corrispondere nuove iniziative, modalità operative, criteri e strumenti. A livello centrale, regionale e locale vanno scelte le priorità nel contesto delle esigenze emergenti; vanno valutati i costi in rapporto ai benefici; vanno coinvolti gli operatori e gli utenti nella programmazione e nella gestione dei servizi e dell'attività; vanno utilizzati i supporti tecnici che risultino utili e dei quali sia constatata la carenza nell'ambito dell'istituzione interessata.

Le nuove Comunità montane in Lombardia

Come noto in Lombardia ufficialmente le Comunità montane sono state «abrogate». La Regione le ha frettolosamente «ibernate» prorogandone le funzioni al 31-12-1981 per evitare il referendum, prima dell'estate scorsa.

Nell'occasione, nel giudizio di molti, ha sbagliato due volte: la prima nell'ammettere un referendum regionale in contrasto nella sostanza con una legge nazionale, la 1102, che ne sancisce l'obbligatoria esistenza sul territorio montano e ne affida loro il «governo» assegnando come compito principale e globale il piano di sviluppo socio economico. Ha sbagliato una seconda volta non chiudendo subito la partita con una nuova legge, aprendo così il varco a disegni non del tutto chiari.

Ha rincorso poi la situazione con una nuova proroga al 30-6-1982 (L.r. 18-1-1982 n. 5).

Il testo licenziato dalla giunta regionale il 27 ottobre 1981 ne è la dimostrazione: nella sua stesura più volte rimaneggiata e nelle reazioni che ha causato.

COMUNITÀ E USSL VERSO L'IDENTITÀ

Dalla vicenda è nata però anche una occasione: da un lato per un esame severo del lavoro svolto, dall'altro per procedere veramente ad una razionalizzazione degli enti operanti sul territorio nel rispetto delle leggi statali che affidano, per esempio, alle C.M. il compito di «unità socio sanitaria locale» dove gli ambiti territoriali vengono a coincidere, dettando anche che il Distretto scolastico vada a coprire la stessa area.

Su questa strada si è mossa l'UNCEM, l'organismo unitario che rappresenta e vede iscritti più del 90% degli enti montani. In una seduta del direttivo regionale è stato approvato un documento contenente valutazioni e proposte di modifiche della legge che poi è stato sottoposto all'esame delle comunità nelle diverse sedi provinciali, per raccoglierne suggerimenti e pareri con l'intenzione di andare poi ad un confronto diretto con la Regione.

A Brescia la prima riunione si è svolta a fine novembre in Amministrazione provinciale: erano presenti presidenti e rappresentanti di tutte le Comunità montane bresciane e l'assessore provinciale Marniga.

Il Presidente regionale dell'UNCEM dr. Cavalli ha presentato l'iniziativa, il dr. Todeschini ha illustrato la proposta di legge confrontandola nelle sue varie stesure col testo precedente.

Tutta la tematica si può ricondurre a tre problemi: la delimitazione territoriale, le funzioni e i compiti, la fase di transizione:

Per la delimitazione territoriale la posizione dell'UNCEM si basa sulla richiesta di un rigoroso rispetto della legge statale, difesa del criterio di montanità e rispetto del concetto informatore della norma che prevede che i contributi destinati alle zone montane siano riservati esclusivamente ai territori che hanno detta caratteristica.

Logica conseguenza è per esempio la richiesta che nel caso si vada ad inglobare in Comunità montane comuni non montani, questo avvenga solo per creare zone omogenee coincidenti con l'USL o diverse USL.

Nella perimetrazione si chiede il rispetto della volontà degli interessati là dove sia espressa in modo unanime o a maggioranza.

La legge deve poi garantire che alcuni comuni montani effettivamente tali (legge 991 art. 1) che non saranno compresi in Comunità montane, al fine della ripartizione dei fondi assegnati alla «montagna», siano considerati come altrettante Comunità montane.

L'UNCEM riafferma l'esigenza di garantire la continuità operativa delle C.M. che stanno attuando i piani di sviluppo socio-economico, elaborando i piani urbanstici, realizzando interventi già programmati sul territorio nei piani di settore, ecc.; chiede la rapida nomina dei nuovi organi esecutivi in relazione anche alle attribuzioni delle nuove funzioni nel settore socio sanitario.

La proposta avanzata dalla Regione all'art. 19 che parla di rielezione dei membri e di «approvazione dello statuto della Comunità montana» rischia di cristallizzare una situazione «transitoria» fino alle

prossime elezioni amministrative con tutte le conseguenze relative.

Riportiamo il testo della deliberazione del Consiglio regionale per l'acquisizione dei pareri dei Comuni interessati e delle Comunità montane per l'esame della proposta di delimitazione delle nuove zone omogenee.

Rispetto all'attuale situazione che vede operanti 28 Comunità montane, la nuova proposta prevede la suddivisione in 4 Comunità della Comunità della Valtellina (65 comuni).

La Delegazione regionale dell'UNCEM ha in corso di svolgimento riunioni provinciali di sindaci ed amministratori delle Comunità montane per una valutazione in ordine al contenuto della proposta di legge e alle relative zonizzazioni.

Si propone di riscrivere completamente l'art. 19 della legge come appariva del resto in una stesura precedente:

«Le Assemblee delle Comunità montane esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, mantengono la loro validità: esse verranno integrate dai rappresentanti dei comuni di nuova aggregazione e diminuite dei rappresentanti dei comuni che sono stati esclusi dalle zone omogenee.

Le designazioni dei nuovi rappresentanti devono essere fatte entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge secondo le modalità previste dall'art. 5 della presente legge.

Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge, i Presidenti delle Assemblee attualmente esistenti, procederanno alla convocazione dei componenti dell'Assemblea per gli adempimenti previsti all'art. 5 della presente legge».

Vi sono problemi squisitamente politici come quelli della presenza delle minoranze negli organismi direttivi, nei quali, in questa fase di discussione, l'organismo rappresentativo non poteva ovviamente entrare nel merito.

Consultazioni per le delimitazioni territoriali delle zone omogenee dei territori montani (Deliberazione del Consiglio regionale del 21 gennaio 1982 - n. III/547).

Presidenza del Pres. Marvelli.

Omissis

Il Consiglio regionale della Lombardia

Visto l'art. 3 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, il quale attribuisce alla Regione il compito di ripartire, con propria legge, d'intesa con i comuni interessati, i territori montani in zone omogenee in base a criteri di unità territoriale, economica e sociale;

Visto l'art. 2 della legge regionale 4 maggio 1981, n. 23, il quale dispone che le Comunità montane costituite ai sensi della legge regionale 16 aprile 1973, n. 23, 30 giugno 1974, n. 32, e 12 agosto 1974, n. 45, sono soppresse e che la Regione provvede a:

1) aggiornare le delimitazioni delle zone omogenee previste dall'art. 3 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 sulla base degli azzonamenti già operati con la legge regionale 5 aprile 1980, n. 35 «Ordinamento dei servizi di zona»;

2) disciplinare il funzionamento delle Comunità stesse secondo i principi dettati dalla legislazione nazionale ed in particolare dalla legge 23 marzo 1981 n. 93;

3) regolare i rapporti tra le Comunità montane esistenti e le Comunità istituite in base alle nuove delimitazioni;

Vista l'unita proposta di zonizzazione, in tutto identica a quella contenuta nel progetto di legge n. 160 avente ad oggetto «Costituzione delle Comunità montane»;

Rilevata l'urgenza di addivenire in tempi brevi alla definizione delle zone omogenee dei territori montani, anche in relazione alla scadenza del 30 giugno 1982 stabilita dalla legge regionale 18 gennaio 1982, n. 5;

Considerato che le Comunità montane soppresse continuano in via transitoria sino al 30 giugno 1982 a svolgere le funzioni di loro competenza e che, pertanto, occorre sentire il loro parere in merito alla proposta di delimitazione territoriale delle zone omogenee di cui trattasi;

Udita la relazione della II Commissione consiliare Affari generali ed istituzionali;

Delibera:

1) di acquisire i pareri dei comuni interessati alla unita proposta di delimitazione, del tutto identica a quella contenuta nel progetto di legge n. 160 espressi con atto deliberativo dei Consigli comunali, in merito alla proposta stessa;

2) di acquisire altresì in proposito i pareri delle Comunità montane, soppresse con la legge regionale 4 maggio 1981, n. 23, e che secondo quanto disposto dalla legge regionale 18 gennaio 1982 n. 5, continuano a svolgere la loro funzione fino al 30 giugno 1982, con atto deliberativo delle rispettive assemblee;

3) di fissare il termine di quarantacinque giorni dalla pubblicazione della presente deliberazione sul bollettino ufficiale per la trasmissione dei pareri di cui ai precedenti punti 1) e 2) al Consiglio regionale.

Il Presidente
Sergio Marvelli

I Consiglieri Segretari
Remo Bozzi
Emilio Molinari

Il Segretario del Consiglio
Aldo Colao

* * *

Allegato

Proposta di delimitazione dei territori montani in zone omogenee

Zona n. 1
Comuni:

Bagnaria, Borgo Priolo, Borgoratto Mormorolo, Brallo di Pregola, Cecima, Fortunago, Godiasco, Menconico, Montalto Pavese, Montesegale, Ponte Nizza, Rocca Susella, Romagnese, Ruino, Santa Margherita Staffora, Val di Nizza, Val Verde, Varzi e Zavattarello.

Zona n. 2
Comuni:

Gardone Riviera, Gargnano, Limone sul Garda, Magasa, Salò (p.m.), Tignale, Toscolano Maderno, Tremosine, Valvestino.

Zona n. 3

Comuni:

Agnosine, Anfo, Bagolino, Barghe, Bione, Capovalle, Casto, Gavardo, Idro, Lavenone, Mura, Odolo, Paitone, Pertica Alta, Pertica Bassa, Preseglie, Provaglio Val Sabbia, Roè Volciano, Sabbio Chiese, Serle, Treviso Bresciano, Vallio, Vestone, Villanova sul Clisi, Vobarno.

Zona n. 4

Comuni:

Bovegno, Vovezzo, Brione, Caino, Collio, Concesio, Gardone Val Trompia, Irma, Lodrino, Lumezzane, Marcheno, Marmentino, Nave, Pezzaze, Polaveno, Sarezzo, Tavernole sul Mella, Villa Carcina.

Zona n. 5

Comuni:

Angolo Terme, Artogne, Berzo Demo, Berzo Inferiore, Bienno, Borno, Braone, Breno, Capo di Ponte, Cedegolo, Cerveno, Ceto, Cevo, Cimbergo, Cividate Camuno, Corteno Golgi, Darfo, Edolo, Esine, Gianico, Incudine, Losine, Lozio, Malegno, Malonno, Monno, Niardo, Ono S. Pietro, Ossimo, Paisco Loveno, Paspardo, Pian Camuno, Piancogno, Ponte di Legno, Prestine, Saviore dell'Adamello, Sellero, Sonico, Temù, Vezza d'Oglio e Vione.

Zona n. 6

Iseo (p.m.), Monte Isola, Monticelli Brusati (p.m.), Ome (p.m.), Pisogne, Sale Marasino, Sulzano e Zone.

Zona n. 7

Comuni:

Adrara S. Martino, Adrara S. Rocco, Credaro, Foresto Sparso, Gandosso, Parzanica, Predore, Sarnico, Tavernola Bergamasca, Viadanica, Vigolo e Villongo.

Zona n. 8

Comuni:

Bossico, Castro, Costa Volpino, Fonteno, Lovere, Pianico, Riva di Solto, Rogno,, Solto Collina, Sovere.

Zona n. 9

Comuni:

Berzo S. Fermo, Bianzano, Borgo di Terzo, Casazza, Cenate Sopra (p.m.), Endine Gaiano, Entratico, Gaverina, Grone, Luzzana, Monasterolo del Castello, Ranzanico, Spinone al Lago, Trescore Balneario (p.m.), Viganò S. Martino.

Zona n. 10

Comuni:

Ardesio, Castione della Presolana, Cerete, Clusone, Fino al Monte, Gandellino, Gorno, Gromo, Oltressenda Alta, Oneta, Onore, Parre, Piario, Ponte Nossa, Premolo, Rovetta, Songavazzo, Valbondione, Valgoglio e Villa d'Ogna.

Zona n. 11

Comuni:

Azzone, Colere, Schilpario e Vilminore di Scalve.

Zona n. 12

Comuni:

Albino, Alzano Lombardo, Aviatico, Casnigo, Cazzano S. Andrea, Cene, Colzate, Fiorano al Serio, Gandino, Gazzaniga, Leffe, Nembro, Peia, Pradalunga, Ranica, Selvino, Vertova e Villa di Serio.

Zona n. 13

Comuni:

Algua, Averara, Blello, Bracca, Branzi, Brembilla, Camerata Cornello, Carona, Cassiglio, Cornalba, Costa di Serina, Cusio, Dossena, Foppolo, Gerosa, Isola di Fondra, Lenna, Mezzoldo, Moio de' Calvi, Olmo al Brembo, Oltre il Colle, Ornica, Piazza Brembana, Piazzatorre, Piazzolo, Roncobello, S. Giovanni Bianco, S. Pellegrino Terme, Santa Brigida, Sedrina, Serina, Taleggio, Ubiale Clanezzo, Valleve, Valnegra, Valtorta, Vedeseta e Zogno.

Zona n. 14

Comuni:

Almenno S. Bartolomeo (p.m.), Almenno S. Salvatore (p.m.), Bedulita, Berbenno, Brumano, Capizzone, Corna Imagna, Costa Valle Imagna, Fuipiano Valle Imagna, Locatello, Roncola San Bernardo, Rota Valle Imagna, S. Omobono Imagna, Strozza e Valsecca.

Zona n. 15

Comuni:

Abbadia Lariana, Cesana Brianza, Civate, Colle Brianza, Ello, Galbiate, Garlate, Lecco (p.m.), Lierna, Malgrate, Mandello Lario, Olginate, Oliveto Lario, Pescate, Suello, Valgreghentino e Valmadrera.

Zona n. 16

Comuni:

Calolziocorte (p.m.), Caprino Bergamasco (p.m.), Carenno, Erve, Monte Marenzo (p.m.), Palazzago, Torre de' Busi e Vercurago (p.m.).

Zona n. 17

Comuni:

Ballabio, Barzio, Bellano, Casargo, Cassina Valsassina, Colico, Cortenova, Crandola Valsassina, Cremeno, Dervio, Dorio, Esino Lario, Introbio, Introzzo, Margno, Moggio, Morterone, Pagnona, Parlasco, Pasturo, Perledo, Premana, Primaluna, Sueglio, Taceno, Tremenico, Varenna, Vendrogno e Vestreno.

Zona n. 18

Comuni:

Albavilla, Asso, Barni, Caglio, Canzo, Caslino d'Erba, Castelmarte, Civenna, Erba, Eupilio, Lasnigo, Longone al Segrino, Magreglio, Nesso, Ponte Lambro, Proserpio, Pusiano, Rezzago, Sormano, Valbrona, Albese con Cassano, Bellagio, Blevio, Brunate, Como (p.m.), Faggeto Lario, Lezzeno, Pognana Lario, Tavernerio, Torno, Veleso e Zelbio.

Zona n. 19

Comuni:

Argegno, Blessagno, Brienno, Carate Urio, Casasco Intelvi, Castiglione Intelvi, Cerano Intelvi, Cernobbio (p.m.), Claino con Osteno, Colonno, Dizzasco, Laglio, Laino, Lanzo d'Intelvi, Lenno, Mezzegna, Moltrasio, Ossuccio, Peglio d'Intelvi, Pigra, Ponna, Ramponio Verna, Sala Comacina, San Fedele d'Intelvi, Schignano e Tremezzo.

Zona n. 20

Comuni:

Bene Lario, Carlazzo, Cavargna, Corrido, Cusino, Grandola ed Uniti, Griante, Menaggio, Plesio, Porlezza, S. Bartolomeo, S. Nazzaro Val Cavargna, S. Abbondio, Valrezzo e Valsolda.

Zona n. 21

Comuni:

Consiglio di Rumo, Cremia, Domaso, Dongo, Dosso del Liro, Garzeno, Gera Lario, Germasino, Gravedona, Livo, Montemezzo, Musso, Peglio, Pianello del Lario, Santa Maria Rezzonico, Sorico, Stazzona, Trezzone e Vercana.

Zona n. 22

Comuni:

Bormio, Livigno, Sondalo, Valdidentro, Valdisotto e Valfurva.

Zona n. 23

Comuni:

Aprica, Bianzone, Grosio, Grosotto, Lovero, Mazzo di Valtellina, Sernio, Teglio, Tirano, Tovo S. Agata, Vervio e Villa di Tirano.

Zona n. 24

Comuni:

Albosaggia, Berbenno di Valtellina, Caiolo, Caspoggio, Castello dell'Acqua, Castione Andevenno, Cedrasco, Chiesa in Valmalenco, Chiuro, Colorino, Faedo Valtellina, Fusine, Lanzada, Montagna in Valtellina, Piateda, Poggiridenti, Ponte in Valtellina, Postalesio, Sondrio, Spriana, Torre S. Maria e Tresivio.

Zona n. 25

Comuni:

Albaredo per S. Marco, Andalo Valtellino, Ardenno, Bema, Buglio in Mon-

te, Cercino, Cino, Civo, Cosio Valtellino, Dazio, Delebio, Dubino, Forcola, Gerola Alta, Mantello, Mello, Morbegno, Pedesina, Piantedo, Rasura, Rogolo, Talamona, Tartano, Traona e Valmasino.

Zona n. 26

Comuni:

Campodolcino, Chiavenna, Gordona, Isolato, Menarola, Mese, Novate, Mezzola, Piuro, Pratacamportaccio, Samolaco, S. Giacomo Filippo, Vercela, Villa di Chiavenna.

Zona n. 27

Comuni:

Arcisate, Besano, Bisuschio, Brusimpiano, Cantello, Clivio, Cuasso al Monte, Induno Olona, Portoceresio, Saltrio e Viggiù.

Zona n. 28

Comuni:

Azzio, Brenta, Casalzuigno, Cassano Valcuvia, Cittiglio, Cocquio Trevisago (p.m.), Cuveglio, Cuvio, Duno, Ferrera di Varese, Gavirate (p.m.), Gemonio (p.m.), Laveno Mombello (p.m.), Masciago Primo, Orino e Rancio Valcuvia.

Zona n. 29

Comuni:

Bedero Valcuvia, Cadegliano, Cremenaga, Cugliate Fabiasco, Cunardo, Lavena Ponte Tresa, Marchirolo, Marzio e Valganna.

Zona n. 30

Comuni:

Brezzo di Bedero, Castelveccana, Germignaga, Porto Valtravaglia, Brissago Valtravaglia, Mesenzana e Grantola.

Zona n. 31

Comuni:

Agra, Curiglia con Monteviasco, Dumenza, Luino (p.m.), Maccagno, Montegrino Valtravaglia, Pino sulla sponda del Lago Maggiore, Tronzano e Veddasca.

***

Riportiamo anche il testo della legge regionale che proroga la validità delle Comunità montane sino al 30-6-1982.

Legge regionale 18 gennaio 1982, n. 5: Modifiche all'art. 2 della legge regionale 4 maggio 1981, n. 23: « Abrogazione leggi regionali 16 aprile 1973, n. 23, 15 aprile 1975, n. 52 e successive modificazioni - Disposizioni transitorie ed avvio procedure riordino deleghe ad enti infraregionali »

Art. 1.

Il primo ed il secondo comma dell'art. 2 della legge regionale 4 maggio 1981, n. 23, sono così sostituiti:

« Le Comunità montane istituite ai sensi delle leggi regionali 16 aprile 1973, n. 23, 30 giugno 1974, n. 32, e 12 agosto 1974, n. 45, sono soppresse; continuano in via transitoria sino al 30 giugno 1982 a svolgere le funzioni di loro competenza o loro delegate nel rispetto di quanto stabilito dalle leggi dello Stato e dai rispettivi statuti, salvo quanto previsto dal seguente art. 3, VI comma.

Entro il 30 giugno 1982 la Regione provvede a:

1) aggiornare le delimitazioni delle zone omogenee previste dall'art. 3 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, sulla base degli azzonamenti già operati con la L.r. 5 aprile 1980, n. 35, « Ordinamento dei servizi di zona »;

2) disciplinare il funzionamento delle Comunità stesse secondo i principi dettati dalla legislazione nazionale ed in particolare dalla legge 23 marzo 1981, n. 93;

3) regolare i rapporti tra le Comunità montane esistenti e le Comunità istituite in base alle nuove delimitazioni ».

Art. 2.

La presente legge è dichiarata urgente ai sensi degli artt. 127 della Costituzione e 43 dello statuto ed entra in vigore il giorno della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione.

La presente legge regionale è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione lombarda.

Convegno delle Comunità emiliane

La delegazione emiliano-romagnola dell'UNCEM, ha promosso un convegno sul tema: « I problemi dell'Appennino emiliano-romagnolo ed il ruolo delle Comunità montane di fronte al quadro di riferimento per il piano poliennale regionale 1982-1983, al riordino istituzionale ed alla crisi del paese ».

Il convegno si è svolto a Pavullo nel Frignano (Mo) il 19 dicembre con larga partecipazione di amministratori della montagna. La relazione introduttiva è stata letta dal Presidente dell'UNCEM regionale Giorgio Sirgi il quale ha ribadito con forza la validità del ruolo delle Comunità montane volute dalla volontà di tutte le forze politiche con la legge 1102 del 1971.

Tale ruolo è stato riaffermato recentemente dal Parlamento col varo della legge 93/1981 la quale prevede il potenziamento della struttura operativa delle Comunità e finanziamenti garantiti annuali da includere nella legge finanziaria dello Stato.

Sirgi ha ricordato l'attività svolta dalle Comunità montane nel campo dell'agricoltura, della difesa del suolo e della forestazione, del turismo, dello sport e delle opere pubbliche; ha messo in evidenza gli studi compiuti per la elaborazione dei piani poliennali di sviluppo previsti dalla legge istitutiva, piani che offrendo un quadro di riferimento sulle risorse reali e potenziali della montagna e proposte di linee di sviluppo, devono costituire la base per una corretta programmazione regionale nel territorio.

Ma le Comunità montane non hanno potuto svolgere la loro attività secondo le aspettative e gli entusiasmi iniziali. C'è stato un lungo periodo di incertezza che ha fatto seguito all'accordo politico nazionale sull'« ente intermedio ». Sembrava che le Comunità montane dovessero soccombere, poi piano piano c'è stato un ripensamento e infine la già citata legge 93 del 1981 ha ridato vigore a questi enti che sono la espressione genuina ed autoctona delle istanze del territorio.

Dopo aver accennato a difficoltà sorte in qualche Comunità per incomprensioni verificatesi fra i partiti che ne gestiscono unitariamente (per disposizione legislativa regionale) la responsabilità operativa, Sirgi ha chiesto una chiarezza normativa e una precisa scelta politica che eviti sovrapposizioni di competenze e che dia certezza di programmi a lunga scadenza perché la montagna non può più attendere. « Fra dieci anni — ha affermato Sirgi — rimarranno abitati in montagna solo i fondo valle e vaste zone, con centinaia di borgate, rimarranno deserte e con esse cesseranno tante attività umane ». Eppure in montagna si può ancora svolgere una attività articolata che contribuisca a darci più legno, più carne, più prodotti che importiamo massicciamente dall'estero. E ancora più energia e più turismo.

Nel piano di riferimento disposto dalla Regione per il quadriennio 1982-'85 la montagna e la difesa del suolo sono





poco in evidenza. Tuttavia le linee programmatiche di quel documento sono abbastanza soddisfacenti anche se meritano un più approfondito confronto. Ma un legame continuo deve esistere fra Regione e Comunità montane per cui l'UNCEM dell'Emilia-Romagna chiede che venga finalmente costituito, in sede regionale, un « Ufficio montagna » quale rapido tramite fra la Regione e gli enti che operano in montagna.

Numerosi gli interventi che sono seguiti alla articolata relazione di Sirgi.

Il Vice Presidente nazionale dell'UNCEM, Guido Gonzi, ha auspicato che si esca dallo stato di grave incertezza derivato anche dal superamento dei comprensori. Lo stato di sperimentalismo ha fatto perdere anni preziosi, ma intanto le Comunità montane ne hanno scapitato perché hanno avuto dalla Regione troppo poche deleghe. Anche il « Progetto Appennino », ha detto Gonzi, dopo tanto fervore, è praticamente fermo; leggi importanti da anni allo studio non escono, l'Ufficio Montagna ripetutamente richiesto è di là da venire. E intanto la popolazione, specialmente quella più giovane, continua a lasciare la montagna e ciò vanifica ogni iniziativa di intervento.

Il Presidente della Comunità montana Cesenate Lucio Cangini ha prospettato il pericolo dell'isolamento della montagna rispetto al contesto regionale e nazionale. Bisogna invece precisare meglio quali sono le risorse della montagna per dare occasioni concrete di lavoro soprattutto ai giovani. Quanto al riordino istituzionale, Cangini ha paventato che si creino diversità sostanziali anche fra le stesse Comunità montane.

Il vice Presidente della Delegazione regionale dell'UNCEM Libero Bandini ha affermato che bisogna bloccare lo squilibrio fra aree forti e aree deboli. Occorre agire attraverso i Piani Regolatori Generali per impedire che tutti gli incentivi vadano verso la pianura. Un esempio clamoroso è il comportamento dei Comuni che sono a cavallo della Via Emilia. Bandini ha reclamato più deleghe sostanziali per le Comunità montane, lamentando anche i gravi ritardi nell'emanazione di leggi che ormai da anni sono in discussione.

Il Sindaco di Pavullo Lenzini ha lamentato la carenza di leggi che consentano di affrontare programmi operativi a medio e lungo respiro, la sovrapposizione di competenze che vanificano ogni buona intenzione, i tagli massicci inferti ai finanziamenti previsti dall'art. 15 della legge 984.

Antonio Correggiari ha insistito sulla necessità di uscire dallo stato di incertezza che caratterizza da ormai troppi anni il problema del riordino delle autonomie locali: occorre concretezza e rapidità se vogliamo ottenere risultati positivi.

Il dott. Giusto Giuliani, funzionario dell'Assessorato regionale all'Agricoltura, ha lamentato la mancanza di leggi di riferimento nazionali per la legislazione regionale. L'Ufficio Montagna, certamente sarebbe utile, ma anche le Comunità montane hanno dimostrato incertezza nell'espletamento dei compiti loro affidati. Il Presidente dell'ERVET Ziotti ha messo in risalto le difficoltà per far decollare le aree artigianali ed industriali in montagna ed ha proposto che vi sia un momento di verifica e di riflessione con tutte le Comunità montane. Il Presidente della Comunità montana Bolognese n. 2, Dini, ha lamentato l'assenza della Provincia al Convegno di Pavullo. Il Presidente della Comunità montana del Frignano, Romani, ha messo in rilievo la inutile presenza sul territorio montano di troppi enti le cui competenze si sovrappongono.

Ha concluso l'Assessore regionale per la programmazione economica Germano Bulgarelli, il quale ha riconfermato la validità delle Comunità montane nel quadro di riordino delle autonomie locali, ma ha affermato che i nodi da sciogliere sono ancora molti e le difficoltà finanziarie, conseguenti alla crisi generale dell'economia del paese, non sono poche. La volontà regionale di operare in montagna esiste e quindi il confronto sui temi specifici è quanto mai utile e produttivo.

T. R.

La Comunità del Frignano per lo sviluppo dell'agricoltura

Sul n. 4 del 1981 de « Il Montanaro d'Italia - Monti e Boschi » abbiamo pubblicato il programma di interventi deliberato dalla Comunità montana del Frignano, con sede a Pavullo (Modena), per un complesso di finanziamenti per 4 miliardi e 790 milioni per il periodo 1981/1983.

Abbiamo anche pubblicato una dettagliata descrizione di tali finanziamenti, riportando per ciascun intervento previsto i soggetti beneficiari, le modalità per l'ammissione al contributo, la misura del contributo stesso e i tempi di erogazione.

L'interessante documento della Comunità del Frignano ci risulta sia stato apprezzato e in qualche caso anche utilizzato da altre Comunità montane, quale esempio per analoghi interventi.

Siamo in grado di dare qualche ulteriore notizia sulla attuazione del programma suddetto e pertanto riportiamo questa nota inviataci dalla Comunità montana:

L'importanza e la validità della messa in opera di uno strumento di programmazione e intervento quale il piano stralcio 81/83 ci spingono, seppure in modo conciso e schematico, a tracciare un bilancio su quanto è stato fatto quest'anno in un settore decisivo per lo sviluppo socio-economico della nostra montagna.

Dagli atti assunti dalla Comunità montana emerge con chiarezza la mole di attività svolte anche grazie alla solerzia dei produttori agricoli, delle loro associazioni e dei comuni per ridurre al minimo i tempi tra elaborazione del piano, presentazione delle domande, formazione delle graduatorie e la relativa concessione dei contributi da parte della Comunità montana.

Brevemente ricordiamo l'insieme degli interventi realizzati:

— sono operanti dall'agosto 1981 i prestiti di conduzione a favore di 349 aziende agricole per un importo di lire 2.301.750.000;

— il Consiglio della Comunità montana nella seduta del 24 settembre ha deciso la concessione di contributi a 5 stalle sociali per un importo di spesa di L. 448.776.000;

— è nella fase conclusiva l'istruttoria delle pratiche relative alla concessione di contributi alle stalle aziendali per un intervento di L. 250.000.000;



— sono state ammesse a contributi della Comunità montana 27 strade interpoderali per una spesa complessiva di L. 1.334.055.108;

— gli acquedotti ammessi a contributo sono 6 per una spesa di L. 296.102.000;

— è stato concesso un contributo di L. 30.000.000 alla Coop. «La Montanina» e concessi contributi per L. 51.960.000 riguardanti interventi di elettrificazione rurale.

Per quanto riguarda gli interventi sulle strutture la scelta è stata rivolta a consolidare i nuovi allevamenti zootecnici gravati da elevati costi di investimento. Nella formazione delle graduatorie degli interventi a favore delle infrastrutture e dei servizi sono considerate prioritarie le opere che interessano le nuove strutture zootecniche che favoriscono la realizzazione di piani aziendali e interaziendali. Nei criteri si è tenuto conto del numero delle aziende attive, della consistenza degli allevamenti, della presenza di strutture di lavorazione e trasformazione dei prodotti, della impraticabilità delle strade durante il periodo invernale, delle aziende prive di acquedotti.

Gli orientamenti e le scelte indicate dal Piano stralcio, nella loro pratica esplicazione, si sostanziano in una esperienza complessa e coordinata di interventi fra strutture e infrastrutture tra aspetti produttivi e sociali e muovono nella direzione di uno sviluppo e consolidamento delle attività agricole.

Entro il periodo gennaio-febbraio 1982 si procederà alla formazione delle graduatorie per gli interventi del prossimo anno ed entro giugno alla concessione dei prestiti di conduzione; spetta agli interessati presentare in tempo utile le domande con la documentazione richiesta. Per agevolare il rispetto delle procedure, la Comunità ha provveduto ad elaborare uno schema di forma associativa semplice, un modello da compilare allegato alle richieste di intervento per le opere di idraulica colturale ai fini del recupero dei terreni dissestati e ad autorizzare la Segreteria alla legalizzazione delle firme. Le domande presentate e non ammesse alle graduatorie 1981 saranno esaminate per il 1982: gli interessati se lo desiderano, possono presentare, con progetti aggiornati nei prezzi, una nuova domanda o integrare quella esistente.

Per ultimo non ci sembra inutile ricordare che il corretto rispetto delle procedure e delle norme indicate dalle delibere della Comunità per ottenere i contributi, è condizione essenziale anche per accelerare i tempi di assegnazione ed erogazione degli interventi.







Nomina dei Segretari comunali della qualifica iniziale

Dopo un «iter» incredibilmente lungo, è stata approvata al Senato la leggina composta da un solo articolo con la quale il Ministero degli Interni è impegnato entro un mese dall'entrata in vigore della legge per lo svolgimento del concorso per titoli e colloquio per la nomina alla qualifica iniziale di Segretario comunale.

Il disegno di legge era stato proposto fin dal 27 marzo 1980 ad iniziativa del sen. Murmura, Presidente della 1ª Commissione (Affari costituzionali e Interni) del Senato. Il Governo (a firma dei Ministri dell'Interno Rognoni, del Tesoro Pandolfi e del Bilancio La Malfa) presentava in data 5 agosto 1980 un testo molto simile a quello del sen. Murmura.

Il Senato ha approvato la legge il 5 novembre 1981.

Alla Camera il disegno di legge è stato esaminato nella seduta del 28 gennaio da parte della Commissione Affari Costituzionali ed è stato integrato con altra normativa. Successivamente la Commissione Interni della Camera ha approvato in data 17 febbraio 1982 l'inserimento di un secondo articolo. La legge è quindi stata nuovamente inviata al Senato per il voto definitivo.

Le motivazioni della legge sono chiaramente indicate nella relazione che il sen. Pavan ha svolto al Senato nell'ottobre 1981 e che riportiamo integralmente, non senza rilevare — facendoci eco delle proteste in più sedi formulate dai Sindaci, particolarmente dei comuni montani — per i ritardi con cui i concorsi sono indetti e soprattutto vengono effettivamente portati a compimento da parte del Ministero degli Interni.

Onorevoli Senatori,

La situazione delle segreterie vacanti nei comuni di classe IV è diventata tale che desta preoccupazione particolarmente negli amministratori comunali, i quali si trovano senza un aiuto indispensabile nella loro azione pubblica a favore delle popolazioni.

Alcune cifre sono significative e danno l'immagine esatta del problema: le segreterie comunali di classe IV (cioè dei comuni fino a 3.000 abitanti) sono 3.011. Al 30 giugno 1981, risultavano vacanti di titolare ben 696 sedi, anche se esse, attualmente, sono coperte in via precaria da circa 550 segretari incaricati.

Poiché però numerose sono anche le vacanze nelle segreterie dei comuni di classe III e II, molti dei titolari di classe IV sono o reggenti in detti comuni, per cui le vacanze di fatto sono molto più numerose di quelle sopraindicate, o svolgono servizio a scavalco in uno o più comuni, con conseguente grave disagio e danno per la funzionalità delle amministrazioni interessate.

È vero che il decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749, stabilisce che i concorsi per titoli ed esami per l'immissione in carriera devono essere banditi entro il 31 gennaio di ogni anno per tutti i posti che si sono resi vacanti al 31 dicembre dell'anno precedente, ma è anche ormai noto che l'espletamento dei relativi concorsi — dati il carattere del concorso stesso e il rilevante numero di partecipanti al medesimo, le cui commissioni d'esame sono ordinariamente presiedute da celebri personalità del diritto — richiede di solito un lungo periodo di tempo.

Infatti il concorso indetto dal Ministero dell'Interno entro il 31 gennaio 1980 per i 150 posti vacanti al 31 dicembre 1979, deve ancora concludersi, mentre quello bandito il 31 gennaio 1981 per gli ulteriori 233 posti risultati vacanti al 31 dicembre 1980 sembra debba incominciare i suoi lavori nei primi mesi dell'anno prossimo.

Neanche il ricorso alla facoltà, data al Ministero dell'Interno del secondo comma dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 748, di utilizzare gli elementi idonei della graduatoria che risulterà dal concorso in fase di svolgimento per i 150 posti vacanti al 31 dicembre 1979 per la copertura dei 146

che si sono resi vacanti nel primo semestre 1980, risolve il problema e nemmeno assicura tutti i comuni di avere entro alcuni mesi le proprie segreterie coperte dal titolare, anche perché nel frattempo si renderanno vacanti altre segreterie tenendo conto che la media annuale dei posti che si rendono liberi è di circa 350.

Un provvedimento straordinario è ormai necessario sia per offrire ai comuni in tempi brevi un segretario stabile e metterli in grado quindi di funzionare anche organizzativamente, come per rispondere alle aspettative di molti giovani che nelle segreterie comunali già da tempo operano con pieno gradimento delle Amministrazioni interessate, ma in posizione precaria.

Il disegno di legge al nostro esame, di iniziativa del Governo, licenziato dalla 1ª Commissione con alcuni aggiornamenti circa le date, prevedendo l'indizione, entro un mese dall'entrata in vigore della legge, di un concorso per soli titoli e colloquio al quale possano partecipare tutti coloro che risultavano in servizio, come segretario comunale incaricato, al 30 giugno 1981 e che abbiano maturato un periodo di servizio di almeno un anno negli ultimi tre anni, mira proprio a questo. Nell'arco di alcuni mesi moltissime Amministrazioni comunali avranno modo di avere un segretario stabile ed anche con adeguata esperienza.

Analogo provvedimento adottato nel 1972 con l'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749, ha dato esito positivo ed ha dimostrato che l'immissione in carriera, con una formula concorsuale abbreviata, di numerosi segretari in posizione precaria ha risposto alle esigenze di funzionalità di molte amministrazioni comunali.

Non sembra fuori luogo ricordare che pure quasi tutte le amministrazioni dello Stato, anche recentemente, hanno adottato analoghi provvedimenti per sistemare il proprio personale in posizione precaria, non ultimi quelli relativi all'immissione nei ruoli dei giovani assunti con la legge 1° giugno 1977, n. 285 (sulla occupazione giovanile).

Quello al nostro esame è un provvedimento che salvaguarda anche le aspettative di coloro che stanno già effettuando il concorso indetto il 31 gennaio 1980 per i 150 posti e di coloro che hanno già inoltrato domanda per il concorso indetto il 31 gennaio 1981 per i 233 posti in quanto tutti questi posti vengono accantonati. Se si tiene conto poi che moltissimi degli attuali incaricati stanno partecipando ai concorsi ordinari ricordati e della possibilità — di cui al secondo comma dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749 — che le graduatorie dei concorsi pubblici già indetti siano utilizzate anche per la copertura dei posti che, per qualsiasi causa, si sono resi vacanti sino alla data del 30 giugno dell'anno in cui il concorso è stato indetto, si ha motivo di ritenere che quanto stiamo per approvare permetta la sistemazione, in un periodo di tempo abbastanza breve, di tutti gli incaricati ritenuti idonei e nel contempo assicuri alle amministrazioni comunali la copertura delle loro segreterie.

Con l'occasione si ritiene utile richiamare la necessità che nell'elaborazione di un nuovo *status* giuridico dei segretari comunali e provinciali, per il quale il Governo ha chiesto la delega e che il Senato della Repubblica sta esaminando, dovranno essere previste forme di concorso anche decentrate territorialmente, in modo da non permettere più vacanze lunghe nelle segreterie dei comuni.

Il disegno di legge n. 1074, di un unico articolo, nella forma licenziata dalla 1ª Commissione, prevede quindi quanto segue:

indizione da parte del Ministero dell'Interno, entro un mese dall'entrata in vigore della legge, di un concorso per titoli e colloquio per la nomina alla qualifica iniziale di segretario comunale, riservato a coloro che risultavano in servizio al 30 giugno 1981 e che negli ultimi tre anni abbiano maturato, in posizione di segretari comunali incaricati, un periodo di servizio anche non continuativo di almeno un anno;

il colloquio verterà sulle materie più significative dal punto di vista professionale fra quelle previste per il normale concorso per la qualifica iniziale;

a coloro che risulteranno idonei in detto concorso per titoli e colloquio saranno attribuiti i posti vacanti al 30 giugno 1981 nonché, con nomine disposte ogni trimestre, la metà di quelli che si renderanno vacanti successivamente e ciò fino all'esaurimento della graduatoria stessa;

il non utilizzo di questa graduatoria per i posti per i quali sono già stati indetti i concorsi pubblici.

Il provvedimento non prevede alcuna deroga circa i requisiti per la partecipazione a tale concorso speciale e quindi anche coloro che vi partecipano dovranno avere tutti i requisiti previsti all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749.

Tutto ciò premesso, il provvedimento merita, ad avviso del relatore, l'approvazione dell'Assemblea, cui si propone l'assorbimento del disegno di legge n. 848.

Pavan, *relatore*

* * *

La Commissione Affari costituzionali della Camera, esprimendo il parere, ha osservato che:

1) occorre chiarire i collegamenti esistenti tra il conferimento dei posti vacanti al 30 giugno 1981 e quelli messi a concorso, tenuto conto della norma prevista al secondo comma dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749, che consente di attribuire i posti che si rendano vacanti fino al 30 giugno dell'anno in cui il concorso è stato indetto;

2) si segnala alla Commissione di merito l'opportunità di predisporre procedure più celeri per l'espletamento dei concorsi in considerazione della necessità di assicurare la rapida copertura dei posti vacanti e di non consentire il riprodursi nel settore del fenomeno di « precariato », che torna a danno delle amministrazioni interessate.

La Commissione Interni, entrando nel merito del provvedimento, su relazione dell'on. Zolla, ha modificato la dizione del secondo comma dell'articolo unico sostituendo le parole *« alla data del 30 giugno 1981 »* con le seguenti: *« alla data di pubblicazione della presente legge »*. Inoltre ha accolto un emendamento proposto dallo stesso relatore unitamente all'on. Cappelli per inserire nella legge un secondo articolo.

A giustificazione della proposta ha invocato l'urgenza di coprire i posti di Segretario generale di II classe ai cui concorsi saranno ammessi i segretari-capo che abbiano prestato almeno 5 anni di servizio in tale qualifica.

Il testo della legge approvata dalla Commissione, consenziente per il Governo il Sottosegretario agli Interni on. Corder, è riportato di seguito.

IL TESTO DELLA LEGGE

Art. 1.

Entro un mese dall'entrata in vigore della presente legge il Ministero dell'Interno bandirà un concorso per titoli e colloquio per la nomina alla qualifica iniziale di segretario comunale.

Il concorso è riservato a coloro che alla data di pubblicazione della presente legge si troveranno in servizio non di ruolo con incarico di segretario comunale reggente o supplente ed abbiano maturato, in tale posizione, un periodo di servizio anche non continuativo di almeno un anno negli ultimi tre anni.

È richiesto il possesso di uno dei diplomi di cui all'articolo 1, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749.

Il colloquio verte sulle materie indicate ai numeri 1, 2 e 3 della tabella C allegata al decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749.

Agli idonei del concorso sono attri-

buiti secondo l'ordine della graduatoria e fino ad esaurimento della stessa i posti vacanti al 30 giugno 1981 nonché la metà di quelli resisi vacanti successivamente.

Le nomine sono disposte ogni trimestre a partire dal primo giorno del mese successivo a quello di approvazione della graduatoria, detratti i posti vacanti da attribuire con i concorsi, per titoli ed esami, di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749.

Si osservano, in quanto applicabili, e non derogati dalla presente legge, gli articoli 1, 2 e 31, commi terzo, quarto e quinto, del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749.

Art. 2.

Per una sola volta entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, i posti di segretario generale di seconda classe sono conferiti con decreto del Ministro dell'Interno a seguito di concorso per titoli e colloquio da bandire cumulativamente per tutte le sedi della classe seconda rimaste vacanti dopo l'espletamento del concorso per trasferimento bandito il 30 luglio 1981, ai sensi dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749.

Ai concorsi sono ammessi i segretari capo i quali alla data di pubblicazione del bando che indice il concorso abbiano prestato almeno 5 anni di effettivo servizio di ruolo in tale qualifica ed abbiano riportato, nell'ultimo quinquennio, per tre anni, il giudizio complessivo di « ottimo » e per gli altri due anni almeno quello di « distinto ».

La Commissione giudicatrice dei concorsi è quella prevista dal terzo comma dell'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749.

Il colloquio verte sulle seguenti materie:

1) diritto costituzionale e amministrativo;

2) legislazione amministrativa concernente gli enti locali;

3) finanza locale e gestione finanziaria degli enti locali;

4) scienza e tecnica per l'organizzazione della pubblica amministrazione;

5) diritto penale libri 1 e 2, titoli II e VII.

I candidati che conseguono una votazione di almeno 7 decimi sono dichiarati vincitori nei limiti dei posti messi a concorso secondo l'ordine della graduatoria formata dalla Commissione giudicatrice, tenuto conto del punteggio conseguito nella valutazione dei titoli.

I candidati che conseguono una votazione di almeno sette decimi sono collocati nella graduatoria sulla base del punteggio riportato nel colloquio e del punteggio conseguito nella valutazione dei titoli.

La validità della graduatoria cessa con il decorso del termine di sei mesi dalla sua approvazione.

Al termine del corso i candidati sostengono una prova di carattere teorico-pratico, conseguendo una attestazione di profitto e quindi sono destinati alle sedi messe a concorso nell'ordine di graduatoria sulla base delle preferenze espresse.

La mancata assunzione in servizio nella sede assegnata entro il termine prefissato, comporta rinuncia alla promozione.

Non si applicano i commi quarto, quinto, e sesto dell'articolo 40 della legge 11 luglio 1980, n. 312.

Per la disciplina del procedimento e delle prove di esame si applicano, in quanto compatibili, le norme richiamate dall'art. 12 della legge 8-6-1962 n. 604, nonché l'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 23-6-1972, n. 749.

Zone montane e politica del territorio e dell'ambiente in Europa

WALTER DANZ *

Nei giorni 17 e 18 dicembre 1981 si è tenuto a Strasburgo un Seminario internazionale per la razionale protezione e gestione dell'ambiente e delle risorse naturali in Europa, che ha messo in evidenza il ruolo chiave svolto in tal senso dalla politica di sistemazione ed uso del territorio.

Nel corso della prima sessione dei lavori è stato presentato dal dr. Walter Danz il rapporto che qui presentiamo sul tema specifico — problema nel problema — delle regioni di montagna dell'Europa.

Questa relazione si articola su tre tesi:

1) i problemi nelle regioni di montagna hanno una dimensione europea;

2) l'evoluzione precedente e le tendenze che si evidenziano attualmente sono il segno di un aggravamento piuttosto che di una soluzione del problema;

3) conviene quindi avviare, in favore delle regioni di montagna, una politica integrata che, pur preservando le risorse naturali d'importanza vitale, contribuisca più efficacemente che nel passato alla riduzione degli squilibri regionali.

Mi si permetta di sviluppare rapidamente queste tre tesi con l'appoggio dei documenti prodotti dal Consiglio d'Europa, dalla Commissione delle Comunità Europee, dall'Arbeitsgemeinschaft Alpenländer e di altri organismi internazionali che si sono interessati ai problemi delle regioni di montagna.

PRIMA TESI: DIMENSIONE EUROPEA DELLA PROBLEMATICA DELLE REGIONI DI MONTAGNA

Il 15% circa della popolazione europea, ossia una quarantina di milioni di abitanti, vive in paesi di montagna. Se ci si riferisce alle regioni amministrative comprendenti zone montane, e nelle quali la pianura occupa quindi a volte uno spazio importante, si può dire che le «regioni di montagna» rappresentano circa il 46% della popolazione (115 milioni di abitanti) e il 57% della superficie dell'Europa (cifre riferite all'Europa dei nove). Queste cifre dovrebbero essere sufficienti a dimostrare, se ce n'era bisogno, che la questione delle regioni di montagna non è una questione marginale e che gli abitanti di queste regioni sono ben lontani dal formare, in seno all'Europa, una «categoria sociale marginale».

Molti di noi, compresi quelli che ragioni di lavoro hanno costretto ad allontanarsi, sono profondamente legati alla montagna. Penso ai quasi 50 milioni di villeggianti e ai 200 milioni di gitanti di passaggio o per il week-end che, bene o male, affluiscono verso le regioni montane d'Europa per trovare quella qualità d'ambiente che difetta ormai da tempo nelle grandi agglomerazioni. Ma penso anche a quei milioni di individui il cui approvvigionamento di acqua potabile è interamente dovuto alla circolazione dell'acqua all'interno di ecosistemi montani preservati.

Riassumendo, la dimensione europea della problematica delle regioni di montagna si verifica generalmente, e questo vale per tutti i paesi d'Europa, nelle tre funzioni territoriali delle regioni di montagna e cioè:

— spazio vitale della popolazione indigena;

— spazio complementare per la popolazione esterna a queste regioni;

* Bergland Institut, Monaco di Baviera.
Traduzione di Franco Bertoglio.

— spazio di equilibrio ecologico in un'Europa economicamente sovrasviluppata e sovrappopolata.

La dimensione europea è inoltre confermata anche dalle disparità di sviluppo. L'analisi dei problemi che si pongono nelle regioni di montagna europee ha messo infatti in evidenza l'esistenza di considerevoli scarti tra:

— strutture socio-economiche e livello di sviluppo tra una regione di montagna e l'altra e tra regioni di montagna da una parte e grandi agglomerazioni di pianura dall'altra;

— i potenziali e le capacità di carico della natura e del paesaggio, e questo non solo all'interno stesso delle regioni di montagna, ma anche e soprattutto tra regioni di montagna e agglomerazioni.

Si possono di conseguenza distinguere, nelle regioni di montagna in Europa, tre categorie di zone vulnerabili:

— *le zone economicamente sottosviluppate:* si tratta della maggior parte delle regioni di montagna periferiche, situate a Nord-Est e a Sud della Comunità. Caratteristiche tipiche: esodo della popolazione, disoccupazione, debole produzione interna lorda;

— *le zone sovrasfruttate sul piano socio-economico od ecologico:* è il caso di certe regioni di montagna a vocazione essenzialmente turistica, situate in prossimità delle zone di concentrazione del centro Europa, particolarmente nelle Alpi. Caratteristiche tipiche: degradazione dell'ambiente, monostruttura dell'impiego, disoccupazione stagionale, prodotto lordo interno relativamente elevato;

— *le zone di concentrazione:* si tratta soprattutto di grandi agglomerazioni urbane situate ai limiti delle regioni di montagna e di qualche vallata dotata di buone vie di comunicazione. Caratteristiche tipiche: bassa qualità della vite e disparità di qualità dell'ambiente, ma elevato prodotto interno lordo e debole disoccupazione.

Queste differenti zone si caratterizzano per dei processi evolutivi le cui strutture di base sono identiche. L'assenza di retroazione stabilizzatrice si traduce in diversità nella situazione economica, sociale ed ecologica che vanno accentuandosi tra zone sottosviluppate, sovrasfruttate ed urbanizzate. Legati finanziariamente allo sviluppo economico, i Comuni finiscono per trovarsi in una specie di circolo vizioso degli investimenti; l'aumento di reddito nelle zone in espansione implica simultaneamente una crescita delle spese; per contro, la diminuzione dei redditi nelle regioni sottosviluppate obbliga a ridurre le spese per le infrastrutture.

Una politica integrata in favore delle regioni di montagna europee si rivela dunque necessaria; essa deve tendere alla riduzione degli squilibri economici regionali preservando nello stesso tempo e in modo durevole le risorse naturali d'importanza vitale.

È vero che i presupposti di base di una tale politica sono stati riconosciuti validi nel corso di questi ultimi anni, e mi riferisco per esempio alla risoluzione di Bari (1976) della Conferenza europea dei Ministri responsabili della sistemazione del territorio e alla dichiarazione finale della Conferenza delle Regioni alpine svoltasi a Lugano nel 1978. Vorrei anche citare le nostre linee d'azione comunitaria, pubblicate nella collezione «Studi» della Commissione delle Comunità Europee (che ha collaborato all'elaborazione), e precisamente nel quaderno n. 20 dal titolo «Sviluppo integrato delle regioni di montagna: il caso particolare dell'arco alpino» (1).

Ma a dispetto di queste incoraggianti iniziative, i pianificatori non hanno ancora potuto sbarazzarsi dell'assillo, poiché nelle regioni di montagna come in altre regioni l'evoluzione reale va molto spesso contro corrente rispetto all'evoluzione ricercata.

SECONDA TESI: LE TENDENZE CHE ATTUALMENTE SI MANIFESTANO RIVELANO UN AGGRAVAMENTO DEL PROBLEMA

Le tendenze che si possono osservare in modo particolare nei confronti dei due principali obiettivi di una politica integrata per il territorio e l'ambiente rivelano che:

— gli squilibri regionali aumentano;

— la qualità dell'ambiente e le risorse naturali diminuiscono.

Sono sufficienti alcuni esempi per dimostrarlo:

Primo esempio: il fondo europeo di sviluppo regionale e il fondo sociale europeo

Per misurare il livello di sviluppo economico regionale ci si è accordati su due indicatori:

— il prodotto interno lordo per abitante;

— il tasso di occupazione.

Le risorse del Fondo regionale e del Fondo sociale avrebbero dovuto essere indirizzate alle sole regioni europee situate al fondo della scala di valori evidenziata dai predetti indicatori; in altri termini avrebbero dovuto essere concentrate sulle più povere delle regioni povere.

Ebbene, sinora il 95% delle risorse del Fondo regionale e i tre quarti circa delle risorse del Fondo sociale sono stati ripartiti tra gli Stati membri, che si accontentano di finanziare in questa maniera dei progetti che, comunque, sarebbero stati realizzati su iniziativa nazionale. L'effetto di struttura supplementare ricercato non è quindi stato ottenuto.

Conclusione n. 1: essendo dimostrato che la densità delle misure d'intervento nazionali è infinitamente più forte nelle zone di concentrazione a prodotto interno lordo elevato e a basso tasso di disoccupazione che non nelle aree periferiche debolmente strutturate — nelle quali si identifica la maggioranza delle zone montane — la grande massa di aiuti sfugge alle regioni che ne avrebbero più bisogno.

---

(1) Vedere in questo stesso « speciale » l'articolo in proposito di Franco Bertoglio.

Secondo esempio: la politica agricola comune

Il bilancio complessivo della Comunità è per circa il 70% dedicato alla politica agricola comune; quasi il 95% dei fondi a disposizione serve per sostenere mercato e prezzi, mentre solo il 5% è diretto a misure strutturali. L'agricoltore che, grazie ad un complesso di condizioni favorevoli, produce molto, riceve molto denaro dalla Comunità Europea. Al contrario chi, situato in condizioni ingrate, produce poco, ne riceve poco.

È ovvio che le zone montane fanno parte di queste ultime regioni della Comunità, dove le condizioni di produzione sono le più sfavorevoli sia per la posizione sia per la struttura delle imprese. A questo si aggiunge l'impossibilità di ricorrere, come invece è possibile in pianura, a produzioni sostitutive (grandi colture, allevamenti intensivi di bestiame, colture specializzate).

Conclusione n. 2: nella ripartizione dei mezzi messi a disposizione dalla Comunità, le grandi imprese delle pianure delle «regioni del Nord» (Nord della Germania, Olanda, Belgio e Nord della Francia) si prendono la parte del leone, mentre le briciole vengono divise tra le piccole e medie imprese situate nelle zone di media e alta montagna delle «regioni del Sud» (sud della Germania, Midi francese, Mezzogiorno italiano); quanto all'aiuto che riceve l'agricoltore delle zone montane del Regno Unito, meglio non parlarne...

La Direttiva n. 75/268/CEE sull'agricoltura di montagna e le zone svantaggiate non cambia nulla, poiché anche se i fini che persegue sono diretti nel senso giusto, i mezzi a disposizione per passare dalla teoria al concreto sono largamente insufficienti e non riusciranno a provocare una riduzione sensibile delle distorsioni dovute alla politica di mercato e dei prezzi.

Terzo esempio: la politica dei trasporti e del turismo

Si tratta di un problema che evidenzia la responsabilità dei singoli Stati, poiché ancora attualmente la politica comunitaria in questi settori è allo stato embrionale.

A me sembra:

— innanzitutto, che la priorità data in Europa alla costruzione di strade di grande viabilità si sia realizzata a scapito dei trasporti ferroviari, molto meno dannosi all'ambiente e molto più economici dal punto di vista energetico;

— successivamente, che la volontà di estendere gli assi di sviluppo tra le grandi zone di concentrazione non abbia fatto che accelerare la crescita di queste ultime; nello stesso tempo che siano venuti a mancare i mezzi necessari al miglioramento delle infrastrutture per i trasporti carenti nelle regioni periferiche e nelle zone montane, e che non siano stati compensati gli oneri causati a tali regioni dalle nuove vie di transito in esse create;

— infine, che l'esigenza di una simile rete di vie di grande comunicazione privilegiante le zone di forte concentrazione abbia maggiormente rafforzato il ruolo di dipendenza delle zone montane situate in prossimità di queste, ed in particolare della maggior parte delle regioni alpine (residenze secondarie, oneri dovuti al traffico di transito e al loro uso come spazio per la ricreazione e il tempo libero).

Conclusione n. 3: le regioni più largamente sfruttate dal punto di vista turistico sono state letteralmente invase, cosa che ha provocato una diminuzione della qualità degli spazi liberi, delle zone di distensione, dell'aria e dell'acqua; in breve: sovraccarico. Nello stesso momento in cui si è rafforzato l'effetto aspirante dovuto a queste zone di forte concentrazione turistica è proseguito l'esodo della popolazione delle zone montane meno sviluppate e periferiche.

Credo che gli esempi portati illustrino sufficientemente la tesi dell'aggravarsi dei problemi delle regioni di montagna in Europa.

TERZA TESI: NECESSITÀ DI UNA EFFICACE POLITICA INTEGRATA IN FAVORE DELLE ZONE MONTANE

Dimostrate le prime due tesi, occorre quindi concepire in favore delle zone montane, una politica più efficace; questa politica dovrebbe collocarsi nella politica del territorio e dell'ambiente, e dovrebbe essere realizzata con una integrazione dei suoi obiettivi in tutte le diverse politiche settoriali che esercitano una qualche influenza sui problemi della sistemazione e dell'uso del territorio.

Cosa si può fare? Prima di rispondere alla domanda, vediamo cosa già è stato fatto ai diversi livelli:

A livello regionale: in qualche Paese sono stati elaborati e messi in opera piani regionali, generalmente aventi come fini quelli di:

— collegare la pianificazione locale a quella regionale;

— assicurare una equilibrata ripartizione territoriale delle infrastrutture e delle attività economiche (per esempio, gli schemi regionali di sviluppo nelle zone di montagna della Svizzera). Una particolare importanza rivestono, a questo proposito, i «piani di zonizzazione» regionali, che prevedono una divisione dello spazio tra zone di urbanizzazione e zone di distensione. Il caso più noto di piano riuscito ci è fornito dalle Alpi bavaresi (Alpi tedesche), dove sin dal 1972 si è riusciti ad imporre una divisione in tre zone: una zona da urbanizzare (35% della superficie), una zona di distensione (42% della superficie) e una zona cuscinetto, generalmente situata tra le prime due (23% del territorio).

Da allora, nessun progetto di lottizzazione turistica è stato realizzato nella zona di distensione: è il solo esempio ch'io conosca d'un progetto di sistemazione del territorio a grande scala la cui realizzazione sia stata all'altezza degli obiettivi perseguiti. A dispetto (o, forse, a causa?) di questa riuscita, a tutt'oggi il modello non è stato imitato in altri luoghi.

A livello nazionale: mi sembra che solo la Francia abbia elaborato una politica nazionale globale in favore delle regioni di montagna (Decreto n. 77/1281 del 22 novembre 1977) che, però, rimane da attuare. In tutti gli altri Paesi la pianificazione a livello nazionale è dispersa tra le diverse politiche settoriali che incidono sullo sviluppo delle zone montane nella più larga autonomia e spesso senza il benché minimo coordinamento. La politica agricola, quella dei trasporti, del turismo, della gestione delle acque, la politica energetica sono cioè applicate senza tener conto in modo determinante degli obiettivi di una sistemazione generale del territorio e della protezione della natura.

A livello europeo: è al Consiglio d'Europa che spetta il riconoscimento di aver operato, da una decina d'anni, per l'impostazione di una politica di sviluppo e di difesa delle regioni di montagna.

Le iniziative assunte dal Consiglio d'Europa riguardano soprattutto l'Arco Alpino. La Conferenza delle regioni alpine, che si è tenuta a Lugano ed era stata preparata con cura dal Seminario di Grindelwald (1978), ha richiesto nel suo documento finale una politica «nuova» in favore dell'Arco Alpino e, nello stesso tempo, ha formulato un «programma d'azione» necessario per porre in essere tale politica. Ma il Consiglio d'Europa non dispone di alcun strumento atto a garantire il trasferimento delle sue risoluzioni nelle legislazioni interne degli Stati membri.

Spetta ora alla Comunità Europea entrare in azione. Anche se sono appena quattro anni che la Commissione ha cominciato ad occuparsi delle regioni di montagna, ciò non impedisce che il suo arsenale (costituito dalle «direttive», ed in particolare dal «programma delle Comunità Europee in favore dell'agricoltura di montagna», dal Fondo regionale e dal Fondo sociale, dai programmi d'azione — esempio quello in favore delle regioni periferiche marittime — e dagli aiuti per la ricerca e lo sviluppo) venga utilizzato per favorire un miglior recepimento delle sue politiche a livello delle diverse politiche nazionali. Ha dunque una carta da giocare per togliere ai pianificatori uno dei loro principali assilli, quello cioè dello scollamento tra obiettivi perseguiti e realizzazioni concrete.

PROSPETTIVE

Il compito che ci è stato assegnato nell'ambito dello studio delle regioni di montagna commissionatoci dalla Commissione delle Comunità Europee, era quello di tracciare un quadro delle possibili proposte d'azione comune da parte delle Comunità Europee.

Ne sono state evidenziate 53, ripartite in 6 settori, che chi fosse interessato può trovare illustrate in modo dettagliato nel citato quaderno n. 20 della Commissione delle Comunità Europee.

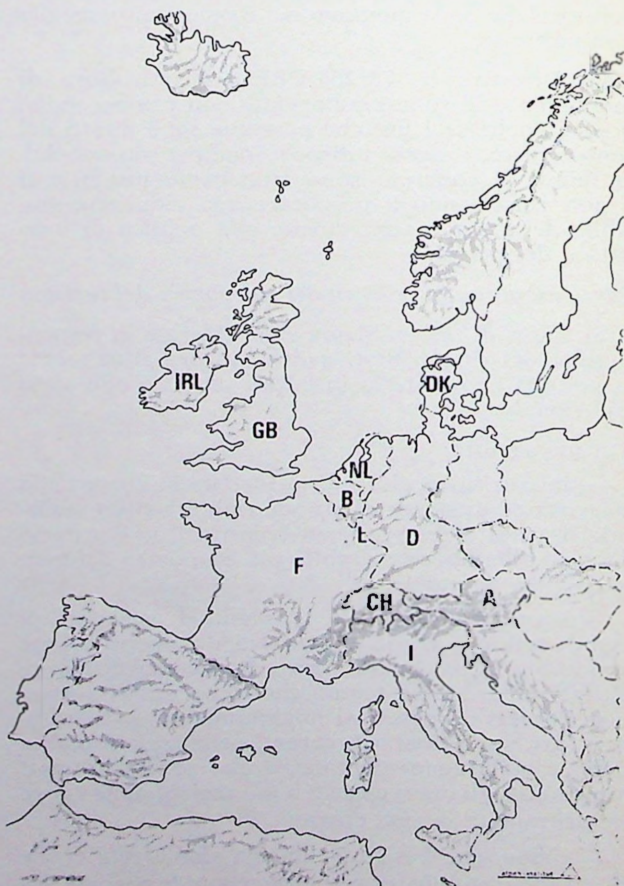
Le prossime tappe sulla strada di una politica europea integrata del territorio e dell'ambiente delle zone montane, da compiersi su iniziativa o con il sostegno delle istituzioni europee, sono:

— l'elaborazione di una «carta» delle regioni di montagna;

— la formulazione e l'adozione di un «programma d'azione» concreto per l'applicazione della carta delle regioni di montagna;

— la realizzazione di «progetti pilota» per una immediata applicazione del programma d'azione.

Il principio di un'analoga azione da avviare in favore delle regioni periferiche marittime è stato recentemente stabilito dalla «Conferenza delle regioni costiere periferiche marittime d'Europa» tenutasi a Creta. Le osservazioni formulate in tale occasione dovrebbero essere utili anche alle regioni di montagna, e dovrebbero altresì permettere di accelerare i meccanismi di adozione delle decisioni da assumere per le azioni da intraprendere.



Le zone di montagna europee

Sviluppo integrato delle regioni di montagna: il caso dell'Arco alpino

Un interessante rapporto della CEE

FRANCO BERTOGLIO

Con il titolo «Sviluppo integrato delle regioni di montagna: il caso particolare dell'arco alpino» il quaderno n. 20 della serie «Politica regionale» della collana di Studi della CEE pubblica un interessantissimo rapporto curato dal Walter Danz e Hans Rudolf Henz per la Commissione delle Comunità Europee che — nel quadro del programma d'azione per l'ambiente del 17 maggio 1977 — si era tra l'altro impegnata ad analizzare i molteplici aspetti di una politica dell'ambiente interessante le diverse regioni di montagna della Comunità.

Il rapporto si pone il fine di elaborare delle basi che permettano di concretizzare gli obiettivi definiti nel suddetto programma, proponendo anche degli indirizzi di azione comune tali da consentire la realizzazione degli obiettivi stessi.

L'interesse della CEE al problema montagna è dovuto a due considerazioni di fondo: la prima è che circa il 15% della popolazione europea (ossia quasi 40 milioni di persone) vive in regioni di montagna, la seconda — documentata dal considerevole numero di studi, convegni e dibattiti di rilievo internazionale realizzati in questi ultimi anni — è il riconoscimento dell'importanza del problema stesso: l'evoluzione socio-economica degli ultimi decenni ha infatti creato, in linea generale, situazioni molto delicate in montagna, dove sottosviluppo e spopolamento caratterizzano vaste zone spesso vicine ad altre che per contro presentano fenomeni di abnorme concentrazione urbana. Ciò crea tensioni e rischi tali da far considerare le zone montane, al pari di quelle costiere e delle zone umide, un problema europeo soprattutto in tema di difesa e conservazione dell'ambiente naturale.

Il rapporto ha dapprima tentato di fare il quadro della situazione nei diversi Paesi utilizzando una vasta gamma di pubblicazioni a carattere nazionale ed internazionale, cosa che ha permesso di passare in rassegna problemi, obiettivi, strumenti e mezzi d'intervento, valutandone anche la reale applicazione e la relativa efficacia pratica. Sono di particolare interesse — in questo capitolo — i dati che vengono presentati nel tentativo di individuare, nella diversità delle varie classificazioni e situazioni locali, la vera dimensione della montagna europea, non solo come superficie e popolamento, ma anche sotto altri aspetti di notevole importanza (migrazioni, produzioni, turismo, ecc.).

Particolare attenzione è stata ovviamente posta — date le premesse dello studio — ai problemi della sistemazione del territorio e della difesa dell'ambiente; al fine, poi, di accompagnare l'analisi delle pubblicazioni compiuta a tavolino anche la voce più viva e sicuramente aggiornata delle pratiche esperienze, sono stati organizzati nei diversi Paesi incontri con esperti (funzionari, politici, docenti universitari, tecnici di svariate discipline), nel corso dei quali si è fatto il punto sulle relative situazioni locali.

Per quanto concerne l'Italia, un notevole contributo è stato dato, in questa e in altre fasi dello studio, dal Presidente dell'UNCEM Edoardo Martinengo.

Dall'esame bibliografico e dai colloqui, gli estensori dello studio giungono alla conclusione che oggi in Europa le zone montane hanno una triplice funzione, generalmente accettata:

— *ambiente di vita per la popolazione indigena:* devono cioè poter soddisfare i bisogni fondamentali di tale popolazione (casa, lavoro, infrastrutture, attrezzature sanitarie, educative, culturali, sportive e per il tempo libero, mezzi di trasporto, ecc.);

— *spazio complementare per le popolazioni esterne:* devono poter fornire ai non abitanti installazioni per le vacanze e lo sport, vie di comunicazione tra le varie concentrazioni urbane d'Europa, risorse in prodotti alimentari, energia, acqua e materie prime, senza le quali molte zone urbane europee non potrebbero esistere;

— *spazio di equilibrio ecologico in un'Europa economicamente molto sviluppata:* rappresentano cioè un insieme di risorse naturali di importanza vitale che o non esistono in altre zone o sono state già consumate: suolo integro, acqua potabile, aria pura, clima salubre, fauna e flora diversificate, superfici non costruite.

I conflitti e le tensioni dovuti all'interazione delle tre suddette esigenze, a volte tra loro contrastanti, creano problemi che anche se si fanno sentire in maniera immediata a livello locale (uso del suolo, ruolo dell'agricoltura, fenomeno delle seconde case, ecc.) richiedono però soluzioni a livello nazionale e internazionale, trattandosi di problemi — notano gli estensori del rapporto — di «grande scala».

Ed è per questo che la parte conclusiva del rapporto stesso è costituita da 53 proposte per la messa a punto di azioni comuni e coordinate a diversi livelli politici (Comunità Europea e Stati membri), sintetizzate in sei gruppi principali, secondo il seguente schema:

I. *Informazione*

1. Organizzazione di un sistema informativo
2. Ricorso ai mass-media
3. Servizio di consultazione
4. Programma di educazione scolastica e di perfezionamento
5. Servizio di documentazione
6. Pubblicazione dei risultati di studi e ricerche
7. Manuali di valutazione delle incidenze sull'ambiente
8. Marchio di «qualità ecologica»
9. Seminari sulle regioni di montagna

II. *Elaborazioni di basi scientifiche*

1. Programma a medio termine
2. Temi per ricerche fondamentali
3. Cartografia ecologica
4. Studi di casi di incidenza sull'ambiente
5. Specializzazione delle statistiche
6. Studi comparativi
7. Conflitti tra gli obiettivi dei piani di sviluppo
8. Esperienze pilota
9. Metodi per le prospettive di sviluppo

III. *Sistemazione e pianificazione del territorio e dell'ambiente*

1. Rafforzamento delle Regioni
2. Sostegno ai programmi di sviluppo
3. Studi di strumenti per la pianificazione relativa all'ambiente
4. Mappa europea delle zone protette
5. Miglioramento della qualità dell'ambiente nelle agglomerazioni
6. Metodi per la pianificazione territoriale
7. Direttive per la valutazione delle incidenze sull'ambiente
8. Sostegno ai progetti di sviluppo compatibili
9. Criteri per l'indirizzo dei Fondi per lo sviluppo

IV. *Coordinamento e regionalizzazione della pianificazione territoriale*

1. Coordinamento delle pianificazioni territoriali
2. Raccolta delle esperienze acquisite
3. Revisione della politica agricola
4. Sistemazione delle strutture agricole
5. Riesame della selvicoltura
6. Selvicoltura e disoccupazione
7. Gestione della sistemazione idrogeologica e delle erosioni
8. Interventi per i torrenti e le valanghe
9. Montagna e qualità dell'ambiente
10. Montagna e politica dei trasporti
11. Montagna e formazione professionale
12. Linee direttrici per il turismo
13. Turismo e strategia equilibratrice
14. Domanda di residenze secondarie

V. *Cooperazione transfrontaliera*

1. Gruppo di lavoro internazionale
2. Criteri per la delimitazione delle regioni di montagna
3. Delimitazione europea della montagna
4. Definizione degli obiettivi dello sviluppo
5. Promozione dello sviluppo delle zone frontaliere
6. Cooperazione tra Svizzera e Austria
7. Servizi di coordinamento politico-amministrativo

VI. *Estensione degli strumenti di sviluppo*

1. Esame degli strumenti della CEE
2. Nuovo programma contro lo spopolamento
3. Incoraggiamenti alla diversificazione economica
4. Principi di politica agricola
5. Finanziamenti per le zone protette

Come si vede, per quanto concerne il primo punto, quello dell'informazione, le proposte sono nove, e vanno da quella di instaurare per le regioni di montagna un sistema di informazione e documentazione decentralizzato ma coordinato dalla CEE a quella di un miglior coinvolgimento dei mass-media (Eurovisione compresa), da quella di creare un servizio di consultazione per lo sviluppo delle regioni di montagna a quella di dar vita ad uno specifico documento periodico di informazione, da tutta una serie di idee per contribuire al superamento di certe situazioni di arretratezza tecnica e culturale, per una miglior diffusione di studi e risultati di ricerche, per l'organizzazione di seminari europei sul problema.

Nove le proposte anche per quanto attiene all'elaborazioni di basi scientifiche sulla base di un programma a medio termine e con una precisa indicazione di importanti quesiti cui urge dare una risposta scientifica precisa; e interessante appare, in questo capitolo, l'idea di avviare esperienze-pilota per una «concreta cooperazione tra politica, scienza e pratica».

Anche per quanto concerne la necessità di incrementare la sistemazione del territorio e la difesa ambientale le proposte sono nove, come pure per l'integrazione e la regionalizzazione della programmazione settoriale; sette invece quelle per il miglioramento della cooperazione soprafrontaliera e cinque, infine, quelle per potenziare le misure e gli strumenti tesi a far uscire le regioni di montagna dalla situazione generalizzata di sottosviluppo.

Il quaderno riporta poi, in calce al rapporto, tre documenti di vivo interesse per chi sia interessato ad approfondire il tema «Europa e montagna»: si tratta infatti della risoluzione n. 4 dal titolo «Problemi delle regioni di montagna rispetto all'urbanizzazione» adottata a Bari nel 1976 dalla 3ª Conferenza Europea dei Ministri responsabili della sistemazione del territorio, delle proposte per una sua concretizzazione (Seminario europeo di Grindelwald del 1978), e della risoluzione n. 687 adottata il 30 gennaio 1979 dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa nella sua trentesima sessione ordinaria sul tema «Sistemazione del territorio europeo: ruolo e funzioni delle regioni alpine».

Riunito il Comitato direttivo Euromontana-CEA

Si è svolta a Zurigo una riunione dell'Esecutivo della «Conferenza europea per i problemi economico-sociali delle regioni di montagna» (Euromontana - CEA).

I lavori, ai quali ha partecipato il Presidente dell'UNCEM Martinengo, sono stati aperti da una valutazione della 16ª edizione delle «giornate di studio della Conferenza» svoltasi nel maggio 1981 a Llandudno nel Galles. Molto importante è stato riconosciuto, particolarmente da mister Dunning rappresentante del Regno Unito, lo scambio di esperienze intorno alla politica per la montagna nei rispettivi Paesi che ha caratterizzato le giornate di Llandudno.

Il rapporto sui lavori della Conferenza presentato dal Presidente dell'Euromontana Ryser all'Assemblea generale della CEA a Lisbona è stato oggetto di positivo esame insieme ad una breve relazione sull'attività svolta dalla Presidenza negli ultimi mesi.

L'Esecutivo dell'Euromontana ha preso atto quindi con soddisfazione del fatto che nel documento conclusivo dell'Assemblea generale di Lisbona si riconosce la funzione delle piccole e medie aziende agricole nei territori di montagna con una rivalutazione del part-time e dei redditi accessori e si esprime l'invito alle organizzazioni sindacali agricole di operare per evitare la penalizzazione di questo tipo di aziende. Un interessante dibattito si svolge sulla interpretazione del concetto di «azienda familiare contadina». Emergono esperienze diverse che però convergono nel riconoscere a questa azienda familiare contadina un ruolo importante nel tessuto economico-sociale della montagna europea.

Con riferimento al programma di lavoro della Conferenza per il periodo 1980-'84, approvato dall'Esecutivo di Appenzell (Svizzera) nel giugno 1980, si individuano gli argomenti che dovranno essere posti all'ordine del giorno della 17ª tornata delle giornate di studio della Conferenza che avrà luogo, su proposta del Presidente, nel 1983 in una località della Svizzera centro-orientale. Dopo ampio dibattito — nel quale intervengono i membri dell'Esecutivo: Haushofer, Zeller, Remy, Ring, Galvin, Dunning, Martinengo e Neuchvander — gli argomenti per la prossima tornata delle giornate di studio della Conferenza sono così definiti: «La struttura dei costi, dei prezzi e dei redditi», «La protezione dell'ambiente», «La concentrazione in montagna».

Sul primo tema, che va valutato in stretta connessione con il terzo, mister Galvin ha segnalato il considerevole interesse della Federazione Francese di Economia Montana, a nome della quale ha formalmente proposto l'ampliamento dell'oggetto del futuro dibattito al tema globale dello sviluppo delle zone montane. Alla proposta si è associato il dottor Haushofer, il quale ha ricordato come in Baviera molte aziende contadine contino su redditi extra agricoli e siano pertanto interessate ai temi di uno sviluppo globale.

Le risultanze del dibattito saranno portate all'attenzione del Presidente Ryser, assente alla seduta per indisposizione, al quale viene anche delegata la scelta definitiva della sede delle giornate di studio del 1983.

L'esperienza francese dei «Contratti di programma»

Giornata di studio dello IASM sul Mezzogiorno

Lo IASM (Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno) ha tenuto a Roma il 3 dicembre 1981 un Convegno sul tema: «Ruolo ed iniziativa degli Enti territoriali per lo sviluppo locale: "i contratti di programma"».

L'iniziativa era volta ad affrontare ed approfondire il ruolo degli Enti locali sia nella loro dimensione comunale che ad un livello intercomunale. Ciò nella prospettiva che tali Enti svolgano ed esercitino, tramite formulazioni ed istituti nuovi e nuove istanze e gradi di programmazione, funzioni e responsabilità significative nello sviluppo socio-economico delle Comunità locali nel Mezzogiorno.

Il dibattito, in definitiva, tendeva a suscitare un confronto sulle possibilità d'iniziativa degli Enti e delle istanze locali nell'interesse generale e non solo delle piccole e medie Comunità. Tale opportunità dovrebbe indurre a favorire e sostenere con mirati provvedimenti legislativi ed economici le responsabilità ed i ruoli emergenti ai quali si è accennato.

Particolare rilevanza ha assunto nel Convegno il confronto con l'esperienza francese dei «contratti di programma» e della politica di sviluppo per le zone montane, esposta dal rappresentante della D.A.T.A.R. (Délegation a l'Aménagement du Territoire et a l'Action Régionale) Daniel H. Vincent.

Considerato il notevole interesse che tale relazione ha suscitato, si riporta di seguito il testo integrale del documento presentato al dibattito.

LA POLITICA DEI «CONTRATS DE PAYS» (1)

È una risposta alla crisi della società rurale

I «contrats de pays» si propongono di fornire una risposta globale a questa crisi: l'obiettivo è la rivitalizzazione delle zone rurali depresse tramite l'attuazione di programmi di sviluppo coerenti, tali da provocare la concessione di contributi straordinari da parte dello Stato, da Istituzioni pubbliche regionali e da «Départements».

Sino al 1977 si sono avuti «contrats de pays» nazionali. Lo Stato ha stipulato contratti direttamente con associazioni di collettività locali (quasi sempre consorzi intercomunali) su programmi elaborati in loco. Si valuta che i contratti stipulati siano stati 74.

I «contrats de pays» regionali hanno avuto inizio in via sperimentale, nel 1976. La politica dei «contrats» regionali è l'unica in vigore dal 1978. Sino ad oggi questa politica ha consentito la realizzazione di 248 «contrats» con 18 regioni.

(1) Documento a cura della DATAR (Délegation a l'Aménagement du Territoire et a l'Action Régionale). La DATAR è un organismo del Governo francese che dispone di fondi speciali e svolge un ruolo preminente nella politica di sviluppo delle aree rurali e depresse e nella programmazione dell'assetto del territorio.

È una politica flessibile e pragmatica

Anche se il quadro generale viene definito da una decisione governativa (Direttive del Primo Ministro, CIAT/CIDAR) (2), le circolari emanate non modificano l'ordinamento giuridico esistente e, in particolare, la distribuzione e lo svolgimento delle funzioni.

È una politica che si inserisce nella situazione esistente superandola con un approccio operativo e non giuridico dei problemi. Per esempio, la nozione di «pays» non si sostituisce alla nozione di collettività o Istituzione pubblica esistenti, non crea un nuovo livello amministrativo, ma porta soggetti privati o pubblici a collaborare volontariamente ad un progetto comune ed a dotarsi di strumenti amministrativi idonei: tra questi l'associazione del tipo suggerito dalla legge 1901.

(2) CIAT (Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire). Comitato Interministeriale incaricato di definire la politica dell'assetto del territorio nazionale e di adottare i provvedimenti per l'assegnazione dei fondi interministeriali (FIAT).

CIDAR (Comité Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural). Comitato Interministeriale incaricato di definire la politica delle zone depresse e di adottare i provvedimenti per l'assegnazione dei fondi interministeriali per lo sviluppo e l'assetto rurale (FIDAR).

Si adatta indifferentemente alle situazioni regionali, dei «Départements», locali per:

— la scelta dei settori d'intervento;

— la scelta delle opere da eseguire, delle modalità di cooperazione;

— la scelta degli operatori, ecc. ...

Si è gradualmente modificata e continua ad evolvere in funzione dell'esperienza, delle considerazioni generali sull'assetto del territorio, della situazione economica generale ...:

— dalla politica delle città e del loro circondario (rinforzamento dei poli di attrazione ...) si passa alla nozione di programmi concertati di sviluppo;

— dall'organizzazione per l'insediamento di nuovi stabilimenti legati alla politica di decentramento ed alla crescita industriale, si passa alla valorizzazione dei prodotti e delle produzioni locali ...;

— da un intervento a livello nazionale si passa ad un intervento a livello regionale.

L'impiego di fondi interministeriali (FIAT/FIDAR) (3) è ugualmente un elemento di flessibilità.

È una politica che armonizza *delega* e *decentramento* sulla base, tra l'altro, del principio che si amministra meglio stando sul posto:

delega: attribuisce poteri al Prefetto della Regione che accetta i «contrats» per conto dello Stato, al Prefetto del «Département» responsabile dell'elaborazione del programma ...;

decentramento:

— le collettività locali propongono gli ambiti territoriali di intervento, il contenuto del «contrat», lo realizzano ...

— le Istituzioni pubbliche regionali accettano di contrattare assieme allo Stato, prendono in considerazione le richieste, vedendo così consolidato il loro ruolo di Ente preposto all'assetto del territorio ed alla programmazione.

È una politica innovatrice

Realizza un assetto del territorio in ridotti ambiti regionali che affronta tutti gli aspetti della vita locale, delle attrezzature pubbliche, delle iniziative economiche, della promozione di servizi pubblici ... le altre politiche sono invece settoriali.

Introduce una pianificazione per ambiti regionali limitati che prevede la realizzazione delle attrezzature che, secondo le previsioni del «contrat de pays», dovranno essere attuate nell'arco di 3 anni. È anche una politica innovatrice per l'impegno di programmazione, la più concertata possibile, a favore di detti territori, che si basa su crediti dello Stato non specifici.

Stabilisce nuovi rapporti tra i partecipanti allo sviluppo: Stato, collettività locali, Istituzioni pubbliche, organismi ed associazioni, ecc. ... i quali collaborano per definire prima e finanziare poi, realizzano un progetto comune, si concertano sulle proprie azioni, ecc. ... Stabilisce, ugualmente, un nuovo modo di affrontare i problemi settoriali al di là dei confini amministrativi. Se il «contrat» è suscettibile di creare «intelligenza» nell'amministrazione, è ugualmente un eccezionale strumento pedagogico per gli amministratori eletti.

Meglio di qualsiasi altra politica offre l'opportunità di sperimentazione amministrativa, economica, sociale ...; sono stati sperimentati nei «contrats de pays»:

— i primi consorzi intercomunali per lo sviluppo delle risorse locali;

— i primi tentativi di recupero degli insediamenti nel contesto rurale;

— le prime agenzie al servizio del pubblico ...

BILANCIO

La politica dei «contrats de pays»:

— interessa una notevole parte della Francia rurale: 7.500 comuni, 5 milioni di abitanti ... per complessivi 312 «contrats» definiti dal 1975 al 1980;

— ha consentito notevoli investimenti (3 MF) con un intervento ridotto da parte dello Stato: 240 MF di crediti specifici (Stato 18%, Istituzioni pubbliche regionali 33%). Dà dunque luogo ad un effetto moltiplicatore rilevante (8%). Circa il 50% riguarda direttamente lo sviluppo economico (compreso il turismo).

PUNTI DEBOLI E LIMITI

Limiti:

— non tutti i dati dell'assetto del territorio sono controllati a livello locale ed a livello regionale (grandi infrastrutture viarie, ferroviarie ..., insediamenti industriali importanti ...);

— difficoltà di inserire, in certe procedure di programmazione, alcuni incentivi concessi dallo Stato;

— potrebbe costituire una restrizione dell'autonomia locale.

Punti deboli:

— studi di fattibilità non sufficientemente approfonditi;

— concertazione insufficiente;

— resistenze da parte di alcune amministrazioni;

— componente economica debole;

— innovazioni troppo limitate ...

---

(3) FIAT (Fonds Interministériel d'Amenagement du Territoire). Fondi Interministeriali per l'assetto del territorio a disposizione del CIAT.
FIDAR (Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural). Fondi Interministeriali per lo sviluppo e l'assetto rurale a disposizione del CIDAR.

Tutti questi aspetti hanno suggerito una revisione della politica, decisa dal CIDAR il 10 luglio 1980, che ha comportato:

— maggiore selezione nella individuazione delle aree d'intervento;

— migliore scelta delle azioni di sviluppo economico;

— revisione delle modalità.

CONCLUSIONI

È una politica efficace che «inventa» quasi ogni giorno.

È una politica ancora all'avanguardia che deve superare numerosi ostacoli (consuetudini, remore, campanilismo ...) e il suo intento di affrontare i problemi nella loro globalità è qualche volta incompreso.

Riunita a Lisbona l'Assemblea della CEA

La Confederazione Europea dell'Agricoltura (CEA) ha svolto l'Assemblea generale dal 12 al 16 ottobre 1981 a Lisbona. Hanno accolto l'invito circa 450 delegati di 19 paesi membri.

Assistendo alla solenne apertura dell'Assemblea generale, il Vice Primo Ministro prof. Freiras do Amaral, il Ministro dell'Agricoltura Basilio Horta, il sindaco di Lisbona Nuno Krus Abecassis e numerosi alti funzionari del Portogallo ed esteri hanno dimostrato la felice accoglienza del paese ospitante.

Poiché il Primo Ministro F. Pinto Balsemao, che aveva assunto il patrocinio dell'Assemblea, non poteva assistere alla cerimonia di apertura, ha ricevuto durante la settimana una delegazione del Comitato direttivo nella sua residenza ufficiale.

Durante le assemblee plenarie, oltre ai problemi amministrativi, sono stati discussi i seguenti temi:

— l'ampliamento della CEE e sue ripercussioni sull'agricoltura europea;

— responsabilità e organizzazione degli agricoltori nello sviluppo dell'agricoltura e della società attuale;

— l'agricoltura e la silvicoltura quali consumatrici e produttrici di energia.

Nella seduta di chiusura i delegati hanno adottato una dichiarazione sulla situazione attuale degli agricoltori e dei silvicoltori in Europa, oltre che una dichiarazione comune della CEA, del COPA e del COGECA in occasione della giornata mondiale dell'alimentazione, celebrata il 16 ottobre 1981.

Temi interessanti figuravano anche negli ordini del giorno delle quattro commissioni, che si sono riunite nell'ambito dell'Assemblea generale. Alla Commissione «Economia forestale» (V), in rappresentanza dell'UNCEM, il prof. G. Asciuto dell'Università di Palermo ha presentato una comunicazione sul tema «La silvicoltura nei paesi del Mediterraneo».

A seguito dei dibattiti ai quali hanno partecipato numerosi delegati, l'Assemblea plenaria ha adottato delle risoluzioni sui seguenti argomenti:

— la valorizzazione delle potenzialità non alimentari delle aziende agricole;

— l'unificazione dei diplomi di formazione professionale in agricoltura;

— la gestione in comune, nell'ambito della famiglia e nell'azienda agricola;

— ruolo delle organizzazioni della gioventù rurale;

— la cooperazione agricola tra economia di mercato e interventi governativi;

— l'economia di mercato e l'influenza governativa sulle banche cooperative;

— gli ostacoli giuridici, amministrativi e fiscali che impediscono un aumento della produzione di legname nei diversi paesi europei.

Su proposta delle organizzazioni agricole portoghesi, il Presidente Souplet ha solennemente attribuito l'insegna d'oro della CEA al sig. F. X. Gomes Marques come riconoscimento dei suoi numerosi meriti per l'agricoltura portoghese.

Il Presidente ha quindi ringraziato vivamente il dott. M. Collaud, segretario generale della Confederazione, che andrà in pensione alla fine dell'anno, per la sua ottima direzione della segreteria generale durante tutti questi anni. Dall'inizio della sua attività nell'ambito della CEA 27 anni or sono, il dottor Collaud ha sempre rispettato ed aumentato l'eredità

dell'agricoltura europea ed è stato l'animatore della CEA. Il Presidente ha formulato i migliori voti augurali al successore del dr. Collaud, dr. W. Straub che assumerà le funzioni dal 1° gennaio 1982.

Va ancora ricordata la bellissima serata a «Estufa Fria» nel giardino botanico di Lisbona.

Alla cerimonia di chiusura, il sig. E. Brandstätter, Vicepresidente della CEA per l'Austria, ha sottolineato il buon svolgimento della 33ª Assemblea generale, ringraziando a nome di tutti i partecipanti i gentili ospiti. La CEA spera di poter aiutare l'agricoltura portoghese nel suo sviluppo sia con questo congresso che con l'approfondimento dei rapporti umani.

Durante l'Assemblea generale hanno anche avuto luogo le sedute dei gruppi di lavoro «Donne contadine», «Gioventù rurale», «Relazioni pubbliche» e del Comitato di esperti economici, secondo la tradizione.

Su invito delle organizzazioni scandinave, la 34ª assemblea generale della Confederazione Europea dell'Agricoltura avrà luogo dal 20 al 24 settembre 1982 a Copenhagen.

Assemblea del Gruppo svizzero per la popolazione di montagna

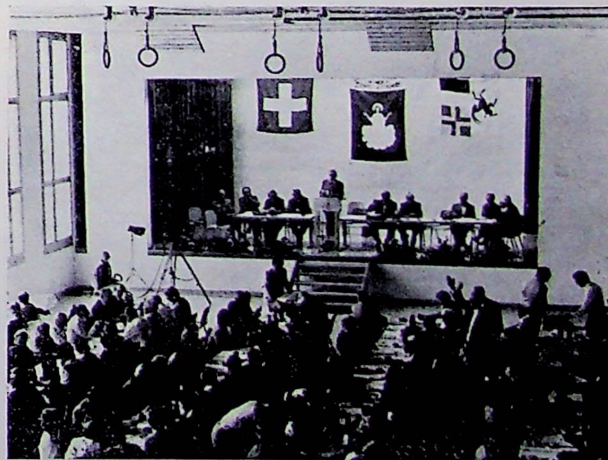
Presente il Segretario generale comm. Giuseppe Piazzoni, che ha recato il saluto dell'UNCEM, si è svolta a Brigels la 38ª Assemblea del S.A.B., il gruppo svizzero per la popolazione di montagna.

Dopo aver espresso il suo compiacimento per l'intensa attività svolta dal S.A.B. e ricordato scopi e funzioni dell'UNCEM, Piazzoni, rivolgendosi all'on. Fritz Honegger, Consigliere federale (di cui pubblicheremo in un prossimo numero il testo del discorso pronunciato in tale occasione), al Presidente del S.A.B., al Presidente del Consiglio di Stato del Cantone dei Grigioni e agli intervenuti ha detto tra l'altro:

«Sono venuto qui oggi anche per salutare e festeggiare con voi il vostro Direttore Walther Ryser, che ho conosciuto nei primi anni del '60 frequentando i periodici incontri di studio della Confederazione Europea dell'Agricoltura dedicati ai problemi della montagna. Egli è succeduto al compianto professor Howald nella presidenza della Conferenza per i problemi economici e sociali delle regioni montane costituita dalla CEA che, per iniziativa dello stesso dr. Ryser, ha assunto recentemente la denominazione Euromontana - CEA. In effetti il lavoro della Conferenza ha sempre interessato tutte le Regioni europee, anche quelle non comprese nell'Europa dei dieci, con risultati certamente positivi anche se, operando in sede internazionale, ci siamo abituati a non poter constatare immediate conclusioni operative ai suggerimenti che nei documenti finali dei nostri incontri abbiamo rivolto anche in forma solenne ai governi dei vari Paesi.

Avendo partecipato da diversi anni al bureau della Conferenza presieduta dal dr. Ryser, gli rinnovo in questa sede personalmente il ringraziamento per il lavoro egregiamente assolto, certo che egli continuerà anche in futuro nel proprio incarico, anche se lascia per il meritato riposo la direzione attiva del SAB.

A nome dell'UNCEM mi associo quindi al riconoscimento che questa Assemblea intende tributare



Una panoramica dell'assemblea del Gruppo svizzero per la popolazione di montagna, nella palestra comunale di Brigels (foto A. Lenenberger)

a Walther Ryser, esprimendo per lui i migliori voti augurali e per il SAB l'augurio di continuare con rinnovato impegno il proprio lavoro a servizio delle popolazioni di montagna».

Nel suo discorso di apertura, il Presidente del S.A.B., dr. G. C. Vincenz, ha richiamato l'attenzione sul fenomeno dello spopolamento che, se pure ha interessato i grandi agglomerati svizzeri, è più grave in montagna dove significa perdita di posti di lavoro e di popolazione giovane.

Il 65% dei Comuni di montagna ha perso popolazione tra il 1970 e il 1980, ed inoltre detta popolazione presenta sintomi di invecchiamento progressivo.

Un esempio: nell'Alto dei Grigioni (regione Surselva) 37 comuni su 48 hanno subito un calo demografico, il numero di quelli con meno di 30 abitanti è passato da 4 a 13, la popolazione complessiva è scesa dai 24.987 abitanti del 1960 ai 22.893 attuali.

Ricordando che non bastano le prospettive offerte dal turismo per risolvere il problema, e ricordando il ruolo fondamentale dell'agricoltura come garante del mantenimento del comune rurale, il Presidente ha però sottolineato come la competitività dell'agricoltura montana sia andata decrescendo negli ultimi anni, individuandone alcuni mali:

— le condizioni naturali rendono sempre più difficile il raggiungimento anche approssimativo delle prestazioni massimali sempre crescenti perseguite nelle aziende del piano;

— il contadino del piano, quale acquirente di animali d'allevamento è ormai divenuto un abile concorrente nello smercio di bestiame di qualità;

— gli animali selezionati secondo prestazioni massimali mal si adattano all'alpeggio e di conseguenza questo tipico pregio della montagna va perduto;

— con la limitazione della produzione lattea, lo smercio del bestiame che a fatica trovava un mercato è stato reso impossibile.

Ha concluso ribadendo il principio che il popolamento montano senza un'agricoltura competitiva è un'illusione, e richiedendo di conseguenza un «*potenziamento dell'intervento statale in favore delle regioni montane. Ma prima di valutare le varie possibilità, non bisogna dimenticare l'importanza della volontà della popolazione di montagna stessa a risiedere in queste regioni. Questa volontà si rafforza quando la gente della montagna può constatare la simpatia che molto spesso il resto della popolazione ha nei suoi confronti. Il primo compito del SAB è di consolidare e di ancorare la fiducia della popolazione di montagna da una parte, e la benevolenza del resto della Nazione, attraverso lo sviluppo di una cooperazione attiva ed attraverso un'informazione puntuale.*

Compito dello Stato (Comuni, Cantoni e Confederazione) deve rimanere la creazione di presupposti che permettano delle condizioni di lavoro e di abitazione non meno interessanti che al piano».

Nel suo rapporto il Direttore del S.A.B. Ryser ha fatto il punto sul lavoro svolto, notando che il turismo montano ha registrato un nuovo incremento, che l'edilizia registra il pieno impiego e che se l'agricoltura nel 1980 è andata bene dal punto di vista climatico, ha però risentito dei grossi problemi finanziari che travagliano la Svizzera come tanti altri Paesi.

«*Come è possibile* — ha detto — *migliorare le strutture se mancano i mezzi finanziari per sviluppare e potenziare l'economia di montagna? Per esempio i contributi sui costi di produzione sono fermi dal 1974 e si cercano nuove fonti di finanziamento, puntando su traffico stradale ed energia*».

Sulla politica agricola svizzera Ryser ha notato che in generale molti agricoltori di montagna non ne sono scontenti, ma ne rimangono stupiti: dapprima vengono definiti dalle autorità come poco progressisti, quasi inetti agricoltori che operano in aziende condotte in maniera troppo poco razionale,



Il dr. Walther Ryser, Direttore del SAB e Presidente dell'Euromontana CEA

e poi essi vengono limitati nella loro produzione tradizionale, autoctona e tipica dell'ambiente, dai loro colleghi del piano e dai poteri pubblici in seguito a delle misure d'orientamento settoriali! «*Nel nostro Paese* — ha detto — *l'equilibrio fra produzione e smercio è disturbato, il che ha ripercussioni negative sull'agricoltura in generale e particolarmente sull'agricoltura montana. Ora come in precedenza l'agricoltura subisce le conseguenze di eccessive importazioni di foraggio, che contribuiscono in maniera determinante agli eccessi di produzione e quindi che complicano l'utilizzazione razionale del latte e della carne e che aggravano le imposizioni fiscali senza tuttavia garantire all'agricoltore di montagna un indennizzo equo*».

Ha poi illustrato programmi di lavoro e proposte, concludendo con una rassegna di problemi e soluzioni anche a livello di futura organizzazione del S.A.B.

Al termine dei lavori i partecipanti alla 38ª Assemblea hanno preso parte ad un'escursione che ha consentito di approfondire la conoscenza dei comuni di Brigels e Andiast.

La realtà turistica e agricola di Brigels è stata illustrata dal Presidente del locale Ente per il turismo Alois Livers e dal Sindaco Augustin Cathomen; ad Andiast è stato il Sindaco G. G. Vincenz a fornire chiarimenti e dati sui nuovi sfruttamenti idroelettrici di Ilanz, che consentiranno al Comune entrate fiscali supplementari di circa centomila franchi all'anno.

La situazione forestale locale (un patrimonio cantonale di 170.000 ha) è stata illustrata dall'Ispettore Forestale dei Grigioni B. Rageth, mentre il segretario della regione di Surselva (parte Alta dei Grigioni) ha esposto i dati sulla situazione finanziaria: nella regione 26 comuni sono assoggettati alla perequazione finanziaria intercomunale. In questo caso le sovvenzioni non provengono dalle casse cantonali, ma dagli altri comuni tramite imposte sulle persone giuridiche ed un'imposta del 6% sulle centrali idroelettriche. Con questo sistema, ogni anno il cantone ha a disposizione 10.000.000 di franchi per operare la perequazione finanziaria intercomunale.

Infine G. C. Vincenz, Presidente e cassiere del Consorzio per la pianificazione del territorio del Comune di Andiast, ha illustrato il lavoro svolto, che riepiloghiamo dato l'interesse dell'argomento:

Prima del raggruppamento dei terreni ogni azienda contava da 16 a 35 parcelle, i 309 edifici rurali erano sparsi su di una superficie di 415 ha, la popolazione era in continuo regresso. L'unica strada esistente serviva da congiunzione fra il paese ed il fondovalle (la pendenza media dei terreni nel comune varia dal 35 al 40%).

Nel 1956 venne deciso il raggruppamento dei terreni, con inizio nel 1960. Il suo costo complessivo raggiungeva i 7,5 milioni di franchi: 6,8 milioni vennero coperti da contributi pubblici di vario genere, mentre agli agricoltori ed ai proprietari rimaneva un onere di 650.000 franchi. Per finanziare questa somma, troppo elevata per la popolazione prevalentemente agricola del comune, vennero adottate le misure seguenti:

— i lavori vennero eseguiti da un gruppo di costruzione formato dagli abitanti del luogo e da lavoratori stranieri. Questo lavoro fruttò Fr. 390.000;

— i cantoni finanziariamente forti sulle sponde del lago di Zurigo, a testimonianza dello spirito di solidarietà, versarono 90.000 franchi in favore del raggruppamento dei terreni.

— ai proprietari fondiari sono così rimasti 180.000 franchi da versare in 25 anni.

In questi termini il costo della pianificazione comunale ha potuto essere sopportato dai proprietari. L'effetto positivo della pianificazione è dimostrato dallo sviluppo dell'effettivo bovino: nel 1951 v'erano 472 capi, mentre nel 1978 il loro numero era aumentato a 673.



I convegnisti in visita agli alpeggi grigionesi
(foto A. Lenenberger)

BASILICATA

Un «testo unico» per le Comunità montane

La Delegazione regionale ha svolto diversi incontri con Presidenti ed amministratori delle Comunità montane, in particolare delle aree terremotate, per l'approfondimento di vari argomenti, in primo luogo per l'applicazione della legge regionale n. 37 (che commenteremo e riporteremo in uno dei prossimi numeri) e per la discussione con i sindacati del programma di forestazione per il 1982.

Alcune riunioni ed incontri con le Regioni si sono anche avuti in relazione al progetto regionale di sviluppo successivamente approvato dal Consiglio regionale.

Il 13 gennaio a Roma, presso la sede UNCEM, si è incontrata con il Segretario generale una delegazione delle Comunità montane della Basilicata per l'esame della proposta di legge in discussione presso il Consiglio regionale per la emanazione di un Testo unico della legislazione regionale istitutiva delle Comunità montane.

Dopo la introduzione del Presidente La Rocca e del vice Presidente della Delegazione regionale Altamura, il Segretario generale ha fornito alcune indicazioni per modificare il testo del provvedimento legislativo in corso di esame, allo scopo di meglio adeguarlo sia alla legislazione nazionale che a quella regionale, tenendo anche presenti le esperienze al riguardo realizzate in altre regioni.

La riunione si è conclusa con la stesura di una serie di osservazioni da presentare al Consiglio regionale in merito al disegno di legge in esame.

ABRUZZO

Riunito il Consiglio della Delegazione

Il 26 gennaio presso il Comune de L'Aquila si è riunito il Consiglio della Delegazione regionale, presente il Segretario generale.

Il Consiglio ha anzitutto preso atto dell'assenza dall'Italia del Presidente, ing. Di Giacomo (trovasi per ragioni di studio negli Stati uniti) ed ha poi conferito al vice Presidente Gaudenzio Leonardis la funzione di vice Presidente delegato, con riserva di rivedere il problema entro breve tempo, dopo aver contattato lo stesso Presidente della Delegazione.

Il Consiglio ha quindi preso atto del cambio di Presidente alla Comunità montana Marsica 1, per cui il prof. Francesco Carusi, Consigliere nazionale dell'UNCEM, subentra a Mario Panunzi nel Consiglio della Delegazione.

Il Consiglio ha quindi esaminato l'accordo intervenuto con le Delegazioni regionali dei sindacati Federbraccianti CGIL - CISL - UIL in ordine alla istituzione della Cassa operai forestali, per assicurare permessi sindacali retribuiti. Al riguardo, il Consiglio ha peraltro ritenuto che — essendo in corso di avvio le trattative per il rinnovo del contratto collettivo nazionale per gli operai forestali — sia opportuno attendere l'esito di tale contrattazione prima di dar luogo ad una contrattazione regionale.

Il Segretario generale ha quindi riferito sulla discussione in corso al Senato della legge quadro per i parchi e le riserve naturali, dando notizia del recente incontro svoltosi presso la Comunità montana dell'Alto Sangro compresa nel Parco nazionale d'Abruzzo. Ha anche riferito sull'atteggiamento da lui assunto, in linea con quello della stessa Delegazione regionale, a proposito del caso del Comune di Roccapia. Tale comune appartiene alla Comunità montana dell'Alto Sangro ed era stato in un primo tempo inserito nella USL che coincideva con la predetta Comunità. Successivamente, con legge regionale, il Comune è stato trasferito alla USL di Sulmona e pertanto la Comunità montana ha perso la possibilità di gestire la USL essendo venuta a mancare la coincidenza territoriale. Poiché per l'assistenza sanitaria dei 550 abitanti di Roccapia è possibile far capo alle strutture ospedaliere di Sulmona, zona alla quale il comune è più facilmente collegato, non vi è motivo per cui non si possa fare un accordo tra le due USL per l'assistenza a tali cittadini senza togliere la possibilità alla Comunità dell'Alto Sangro di gestire la propria USL. È pertanto necessario — ha concluso Piazzoni — che il Consiglio regionale approvi la legge per far tornare il Comune di Roccapia nella USL dell'Alto Sangro.

Il Consiglio ha quindi discusso sulle proposte di legge presentate dalla Giunta regionale in materia di bonifica montana e di agriturismo, auspicando che le proposte stesse siano opportunamente modificate per accogliere le richieste delle Comunità montane per una loro peculiare azione nei due settori.

Nella discussione sono intervenuti il vice Presidente Venditti e i consiglieri Caruso, Lavarella, Lombardi, Giorgi e i consiglieri nazionali Jovannitti e Camerlengo.

Il Consiglio ha quindi deciso la convocazione di un convegno di Presidenti e amministratori delle Comunità montane per il prossimo mese di marzo, per l'esame della posizione delle Comunità montane rispetto ai programmi che la Regione intende attuare per quanto attiene lo sviluppo dei territori montani.

Il Consiglio si è concluso con l'approvazione di un documento per sollecitare la triennalità del finanziamento alle Comunità montane per il 1982-'84;

il finanziamento delle Comunità montane per le spese ordinarie (per il quale si chiede anche l'aumento del fondo del finanziamento regionale attualmente fissato in 400 milioni annui) ed alcuni miglioramenti al Decreto legge n. 786 per quanto attiene i bilanci dei comuni.

SICILIA

Riunita la Delegazione regionale

Alla presenza del dottor Edoardo Martinengo, Presidente nazionale dell'UNCEM, e del Segretario generale Piazzoni, si è riunita la Delegazione regionale il 29 gennaio a Palermo, presenti anche i Presidenti delle Comunità montane.

Il Presidente Martinengo, intervenuto al Congresso dell'ANCI, ha espresso il pensiero dell'UNCEM sul problema della riforma amministrativa, ribadendo il ruolo delle Comunità montane nel nuovo assetto.

La situazione siciliana — alquanto differenziata dalle altre regioni — merita vigilanza e mobilitazione da parte degli amministratori dei Comuni montani e delle Comunità montane. Pertanto la Delegazione ha deliberato:

1) di procedere entro il prossimo mese di febbraio alla elezione del nuovo Presidente regionale;

2) di richiedere al Governo regionale — e specificatamente all'Assessore per il territorio e l'ambiente — la sollecita applicazione della L.r. 74/81 inerente le Comunità montane;

3) di richiedere al Governo regionale — e specificatamente all'Assessore all'agricoltura — la sollecita applicazione della legge regionale di recepimento delle Direttive CEE;

4) di richiedere alla Regione — e specificatamente all'Assessore alla Presidenza — la sollecita definizione delle aree interne (P.S. 33) da selezionare all'interno delle zone montane, alcune delle quali sono state ingiustamente escluse;

5) di mantenere stretti contatti con le forze politiche regionali per un costante impegno verso i problemi delle zone montane.

Il Presidente della Delegazione dottor Cammarata ha illustrato le iniziative poste in atto nel recente periodo per sollecitare la Regione all'applicazione della legge n. 74 per consentire alle Comunità di dotarsi del personale necessario per attuare le iniziative programmate e per sbloccare i fondi già da tempo erogati dallo Stato alla Sicilia.

Il Segretario generale ha relazionato sui provvedimenti statali per il rifinanziamento delle Comunità montane e per la finanza locale. La discussione, anche se ha registrato qualche intervento pessimistico sul futuro delle Comunità, ha consentito una valutazione comune espressa nelle decisioni sopra indicate.

Nel dibattito sono intervenuti l'on.le Rizzo, l'on. Ferretti, i Presidenti di Comunità avv. Spedale, dr. Coco, Bartolotta, geom. Pastore ed altri.

LAZIO

Riunito il Consiglio della Delegazione con i Presidenti delle Comunità montane e i Sindaci

Il 26 gennaio 1982 si è riunito a Viterbo, presso la sede dell'Amministrazione provinciale, il Consiglio della Delegazione UNCEM - Lazio con la partecipazione dei Presidenti delle Comunità montane e dei Sindaci.

L'ordine del giorno prevedeva una relazione introduttiva del Presidente della Delegazione Pizzicaroli; la relazione in tema di parchi e riserve naturali nel Lazio del membro della Giunta Brunetti; l'esame del problema delle deleghe regionali per le procedure attuative e le attribuzioni di funzioni e comunicazioni sul disegno di legge sulla finanza locale, relatore per la Giunta Patini.

Alla seduta hanno partecipato, inoltre, il Presidente dell'Amministrazione provinciale di Viterbo Sposetti, il Consigliere regionale del Lazio Leda Colombini e Velletri, membro della Giunta nazionale dell'UNCEM.

Dopo i saluti di rito formulati dal Consigliere della Provincia Sponti, il Presidente Pizzicaroli ha preso la parola soffermandosi sui rapporti con l'ente Regione. Egli ha asserito che negli ultimi tempi tali rapporti si sono fatti più difficili e da parte regionale si esprime un giudizio radicalmente negativo sull'esperienza delle Comunità montane, attribuendo loro responsabilità per il mancato funzionamento dei meccanismi di programmazione e di spesa.

Per contro, ha affermato Pizzicaroli, la Regione si ritiene esente da responsabilità pur avendo bloccato ingiustificatamente i piani quinquennali socioeconomici presentati dalle Comunità montane e l'utilizzo dei finanziamenti dei cosiddetti « ambiti progettuali », causa la mancata evasione delle deliberazioni e dei progetti ancora dal 1979.

In realtà, ha soggiunto Pizzicaroli, « *non colpisce tanto l'ingenuità dell'atteggiamento e delle motivazioni, quanto la gravità delle misure preannunciate che oltretutto mostrano una insanabile contraddittorietà con le finalità che si dichiara di voler conseguire: come si può ritenere che si combatta davvero il lamentato immobilizzo delle risorse con il proposto blocco della spesa attuato mediante sospensione di tutti i programmi impostati con i fondi statali dal 1979 in poi, per trasferire i relativi finanziamenti ad interventi che potranno iniziare ad essere progettati (e la approvazione? e la esecuzione?) non prima del 1983? Come può apparire davvero preoccupata di una "corretta gestione della cosa pubblica" la decisione di non mandare ad esecuzione le deliberazioni adottate dalle Comunità montane per l'utilizzo dei fondi CIPE 1977 e quelli approntati dalla Regione con legge 20/1979 per sopperire al mancato finanziamento statale del 1978? Non convince certamente il giudizio negativo che si esprime (senza argomentarlo) nei confronti di quelle determinazioni e non si comprende, inoltre, come tale giudizio, fondato su presunte carenze di visione programmatica, non si applichi a quella parte di progetti che ha avuto già l'approvazione ed è in corso di realizzazione, e come non valga nei confronti di questi ultimi l'addotta necessità di fronteggiare i processi inflattivi in atto ...; inoltre, lascia perplessi l'intenzione di fornire per la nuova progettazione che ora si reimposta per*

i fondi del 1977 (!) una serie di criteri la cui osservanza dovrebbe assicurare la rispondenza degli elaborati agli interessi della programmazione, della buona amministrazione, della Regione Lazio (sic!) e, alla fine, delle popolazioni montane: la perplessità nasce dal fatto che analoghi e più articolati (e più funzionali criteri) già sono in vigore, emanati dalle precedenti Giunte e Consigli regionali e costantemente osservati dalle Comunità montane!

È legittimo il timore che in realtà non si insegue una razionalizzazione dell'attività delle Comunità montane quanto piuttosto una messa in discussione del ruolo e della presenza stessa delle Comunità montane ».

A conclusione del suo intervento, il Presidente della delegazione laziale ha formulato alcuni suggerimenti per iniziative concrete da attuarsi con provvedimenti legislativi o amministrativi.

Egli ha affermato che:

« a) la chiusura della attuale fase di attività delle Comunità montane può ben farsi coincidere con una nuova aggiornata programmazione delle stesse, in contemporaneità con il periodo di programmazione regionale: sarebbe tuttavia opportuno che tale chiusura avvenisse con la compiuta esecuzione di tutte le progettazioni od opportunità di spesa relative alle pregresse erogazioni statali (o sostitutive di esse, come quelle della legge 20/1979 per l'anno 1978), almeno per le somme che sono state tenute separate e non ricomprese nei cosiddetti ambiti progettuali (come è avvenuto per quelle del 1981) e cioè fino al 1980. Lo svolgimento di tale attività di spesa potrebbe accompagnarsi (se sarà espletato rapidamente l'iter approvativo dei piani annuali, eventualmente cumulati, da adottarsi ai sensi dell'art. 19 della legge 1102) al lavoro di ricognizione e di nuova elaborazione programmatica;

b) parimenti gli stanziamenti regionali, "liberi" o "vincolati", degli anni 1979, 1980 e 1981 potrebbero trovare sollecita utilizzazione nel periodo intercorrente fino al momento della esecutività dei piani annuali applicativi del nuovo piano 1983 - 1986: le procedure relative alla approvazione dei piani ed alla esecuzione dei progetti dovrebbero essere oggetto di intervento normativo a stralcio che ne consenta un sollecito smaltimento;

c) è da prendere in esame l'opportunità di rivedere la proposta di legge nella parte relativa alla estensione alle Comunità montane del criterio stabilito dalla legge regionale n. 88 del 1980 per l'accredito delle somme assegnate e ripristinare il principio di una immediata erogazione dello stanziamento non appena si sia perfezionato l'impegno. Ciò allo scopo di consentire alle Comunità montane di realizzare, nelle more di spesa, gli interessi attivi che potrebbero venire vincolati al finanziamento delle spese ordinarie di gestione (problema, come noto, tuttora aperto), con il divieto, dunque, in presenza e fino a concorrenza di disponibilità per interessi attivi, di accedere alle spese di investimento che pure è consentito — per tali necessità — nella misura del 5% o anche superiore, secondo quanto prevede la legge n. 93/81: in tal modo, con la risoluzione di quel rilevante problema rappresentato dalle spese di gestione, si realizza l'integrale destinazione ad investimenti delle somme a tal fine assegnate ».

Pizzicaroli ha infine comunicato che l'11 febbraio si terrà a Tivoli, presso la sede della IX Comunità montana, un convegno per approfondire il tema dei parchi e delle riserve naturali e per fornire proposte unitarie e concrete sul disegno di legge regionale in materia nonché sulla proposta di legge nazionale del sen. Melandri.

Nella stessa sede adeguato spazio sarà dato all'esame dei problemi inerenti la legge finanziaria e la legge per la finanza locale 1982 in corso di discussione in Parlamento.

È poi seguita la relazione sui parchi e riserve naturali illustrata, a nome della Giunta, da Brunetti.

Questi ha espresso parere sostanzialmente negativo sia in merito alla proposta nazionale che a quella regionale.

Per quanto concerne la prima, Brunetti ha affermato che tale proposta è improntata, nella gestione dei parchi, ad un centralismo burocratico e determina, peraltro, sovrapposizioni e interferenze tra vari Enti. Occorre, quindi, valorizzare in questo senso il ruolo delle Comunità montane e dei comuni che devono svolgere un'azione preminente nel momento gestionale.

Egli ha auspicato inoltre un maggiore coinvolgimento dell'UNCEM e dell'ANCI per le proposte dei nominativi da designare nel Consiglio Nazionale per la Protezione dell'Ambiente.

In merito al disegno di legge regionale Brunetti ha lamentato in particolare l'insufficiente coinvolgimento delle Comunità montane nella gestione dei parchi naturali; gestione di cui, al contrario, devono esse essere pienamente titolari quando la perimetrazione del parco coincide con quella della Comunità montana.

Il relatore ha infine ribadito che tale materia sarà oggetto di discussione in una specifica seduta, come in precedenza annunciato.

L'ultima relazione in programma è stata svolta dal membro della Giunta Patini, il quale ha limitato il suo intervento al tema delle deleghe regionali, rimandando, come concordato, alla successiva riunione dell'11 febbraio un esame più particolareggiato dei problemi della finanza locale.

Egli ha detto che è necessario un impegno completo della Regione in materia di deleghe, mettendo a disposizione degli enti delegati anche personale e mezzi per il loro esercizio.

La delega, in effetti, deve costituire l'occasione per ricostruire a livello di Comunità montane l'organicità delle competenze e delle funzioni in coordinamento con i piani da presentare.

Patini ha fatto specifico riferimento al ruolo riconosciuto alle Comunità montane dalla legge 382/75 e dal D.P.R. 616/78 per l'assunzione di deleghe, specificando che queste debbono riguardare nell'ambito regionale i seguenti comparti:

1) industrie estrattive, cave e torbiere;

2) acque minerali le cui sorgenti scaturiscono nel perimetro delle Comunità montane;

3) fonti energetiche geotermiche;

4) gestione silvo-pastorale e forestazione;

5) zootecnia;

6) bellezze naturali;

7) parchi e riserve naturali;

8) tutela dell'ambiente ed inquinamenti;

9) risorse idriche;

10) difesa del suolo;

11) turismo di montagna.

Per l'UNCEM nazionale ha preso la parola il membro della Giunta Velletri. Egli ha rilevato che nonostante l'impegno responsabile assunto dall'intero sistema delle autonomie locali in tema di finanza, anche in occasione del Convegno di Viareggio, il decreto legge 786 sulla finanza locale è fortemente penalizzante per le Comunità montane, per le quali non solo non si prevede la concessione del finanziamento ordinario di 30 miliardi richiesto in riferimento alla legge 93/81, ma neppure si vedono garantiti i 120 miliardi assegnati nell'81.

Velletri ha assicurato l'assunzione di ulteriori iniziative da parte dell'UNCEM nazionale per il miglioramento del decreto in esame. Soffermandosi poi sui rapporti tra Comunità montane e Regione Lazio, ha sostenuto la necessità di pressanti azioni

volte sia al completo e pieno riconoscimento dell'UNCEM quale interlocutore ufficiale, che allo sblocco della cospicua disponibilità di fondi di prevalente provenienza statale che la Regione non ha ancora assegnato, proponendo anche il coinvolgimento delle forze sociali e sindacali a sostegno di tali esigenze.

È quindi intervenuto il Presidente Pizzicaroli per sottoporre all'Assemblea il documento sulla legge finanziaria e sul decreto legge sulla finanza locale 1982 approvato dalla delegazione piemontese e che potrebbe essere adottato anche dalla delegazione del Lazio.

Tale documento è stato approvato a maggioranza con riserva di approfondire il tema nella successiva seduta dell'11 febbraio.

Nel dibattito che è seguito alle relazioni ha preso la parola, fra gli altri, il Consigliere regionale Leda Colombini, la quale ha riconosciuto che dall'esame della proposta di legge di bilancio per l'82 della Regione si deduce, in effetti, una inversione di tendenza rispetto al passato.

In sostanza si verificherebbe il blocco della programmazione per le Comunità montane, non figurando in bilancio fondi per investimenti.

Proprio per tale esigenza la signora Colombini ha ribadito l'impegno di sostenere in Consiglio regionale la necessità di consentire alle Comunità montane di svolgere con adeguati sostegni finanziari il ruolo che sembrava essere stato loro riconosciuto ad ogni effetto negli ultimi tempi.

In particolare ha annunciato la convocazione in Regione di una riunione in sede di Commissione bilancio alla quale saranno invitate delegazioni dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM al fine di assicurare e mantenere un proficuo rapporto di collaborazione con tali Associazioni.

A conclusione dei lavori l'ordine del giorno in discussione è stato approvato a maggioranza.

PIEMONTE

Ordini del giorno sulla finanza locale, sui contributi regionali per l'assistenza scolastica, sul problema dei Comuni parzialmente montani. Presentato alla Regione il «Progetto Montagna»

Il Consiglio della Delegazione piemontese dell'UNCEM si è riunito a Torino il 21 gennaio, aperto come sempre alla partecipazione dei Presidenti delle 45 Comunità montane della regione.

Anche se all'ordine del giorno figurava unicamente il dibattito finale sul « Progetto montagna » la presenza ai lavori del Presidente nazionale dr. Martinengo e del Segretario generale comm. Piazzoni ha consentito di iniziare la riunione — aperta dal Presidente della Delegazione ing. Fulcheri — con un attento esame dei principali problemi sul tappeto a livello nazionale e a livello regionale, tanto che al termine sono stati votati all'unanimità tre ordini del giorno.

Il primo dice testualmente:

« *Il Consiglio della Delegazione regionale UNCEM Piemontese, riunito insieme ai Presidenti delle 45 Comunità montane,*

Preso atto *del contenuto della legge finanziaria e del Decreto Legge sulla finanza locale in corso di esame alla Camera;*

Sollecita *il deciso intervento dell'UNCEM Nazionale e lo propone direttamente agli onorevoli parlamentari eletti nella regione allo scopo di:*

1) modificare le proposte del Governo per assicurare, nella esatta interpretazione della legge 93/81, il finanziamento delle Comunità montane per il triennio 1982-'84 e non solo per il 1982, al fine di dare alle Comunità montane la possibilità di programmare gli interventi, i quali nel territorio montano richiedono oltretutto tempi di attuazione molto lunghi. In relazione al fatto che il finanziamento alle Comunità montane ha avuto dal 1980 al 1981 solo l'incremento da 115 a 120 miliardi e pertanto in termini reali si riducono di un terzo le possibilità di intervento, si chiede che sia almeno accolto il parere espresso dalla Commissione Finanze e Tesoro del Senato, che il finanziamento per il 1982 sia « non meno di 140 miliardi », in aderenza a quanto determinato per i Comuni (16%);

2) assegnare altresì un contributo per le spese del personale delle Comunità montane come è stato proposto dall'UNCEM nazionale.

Convenendo sulle proposte di modifiche al D.L. n. 786 sulla finanza locale presentate dall'ANCI e dall'UNCEM in sede nazionale, l'Assemblea chiede, in particolare:

a) di rivedere i parametri per la partecipazione dei cittadini alle spese per i servizi (art. 3) con riferimento ai maggiori costi in atto nei territori montani;

b) di modificare l'art. 11 per chiarire anzitutto che per il calcolo delle spese per il personale si rapporti ad anno la spesa sostenuta per il personale assunto regolarmente nel corso del 1981 e per consentire che i concorsi pubblici indetti dai Comuni e dalle Province nel corso del 1981 siano regolarmente espletati ed il personale venga ammesso in servizio;

c) di modificare l'art. 12 per parificare i Comuni montani ai Comuni del Mezzogiorno, come stabilito dall'art. 3 dello stesso Decreto, al fine di partecipare al fondo di perequazione;

d) in relazione al previsto decremento di popolazione accertato dal recente censimento per Comuni montani e rurali, poiché è previsto il recupero di entrate sostitutive da parte dello Stato a decorrere dal 1° gennaio 1982 per i comuni che diminuiscono di popolazione, stante le gravi difficoltà finanziarie di tali comuni e solo per il 1982, si chiede di garantire la certezza delle entrate come previsto dal D.L. per il 1982, rinviando la riduzione all'esercizio 1983;

e) il contributo statale per il funzionamento delle scuole dovrebbe essere rivalutato in base all'effettiva lievitazione dei costi trattandosi di spese effettuate dai comuni per il funzionamento di scuole statali. Si tenga presente ad esempio il costo del riscaldamento, che nei territori montani si protrae per lunghi tempi e che è lievitato oltre il 16%;

f) l'istituzione di un fondo perequativo per le province, sull'esempio di quanto stabilito per i comuni da 20.000 a 100.000 abitanti ».

Con il secondo ordine del giorno il Consiglio della Delegazione piemontese dell'UNCEM e i Presidenti delle Comunità montane piemontesi in ordine all'assegnazione dei contributi regionali per l'assistenza scolastica chiedono « *il ripristino dei parametri validi sino al 1980, poiché in base ai nuovi parametri stabiliti dall'Assessorato regionale per il 1981 ad esempio il Comune di Demonte ha subito una decurtazione di*

fondi di circa il 27% anziché la prevista rivalutazione del 16%.

La Regione dovrebbe commisurare il nuovo riparto (art. 4 Decreto Legge 22-12-1981 n. 786) entro il 31 gennaio, altrimenti i Comuni non possono iscrivere nel bilancio le entrate del 1981 rivalutate del 16%, il che comporterebbe una ulteriore sperequazione rispetto al 1980 ».

Con il terzo ordine del giorno, in merito al problema dei Comuni parzialmente classificati montani si afferma che:

« Il problema deve essere affrontato urgentemente con un'iniziativa a livello nazionale, affinché la Commissione Censuaria centrale definisca il problema entro un prefissato e breve termine di tempo, sentite al riguardo le Regioni.

La discriminazione che passa all'interno dei territori comunali, se in passato non ha avuto praticamente rilevanza, pone oggi grosse crescenti difficoltà allo svolgimento delle attività dei comuni in argomento nell'ambito delle Comunità montane in cui sono inseriti, difficoltà avvertite sia dalle Amministrazioni comunali nelle loro programmazioni, sia dalle stesse popolazioni sempre più a disagio di fronte al moltiplicarsi delle articolazioni istituzionali e organizzative sul territorio.

Nell'auspicata prospettiva di un rafforzamento e di un consolidamento del ruolo delle Comunità montane nei territori montani, obiettivi che si conseguono anche attraverso l'adeguamento delle zonizzazioni alla luce delle esperienze di questi ultimi anni e in relazione alla organizzazione delle USL, occorre elaborare una proposta che definisca, nell'una o nell'altra direzione, *la posizione dei suddetti comuni per l'intera parte del loro territorio ».*

Sul Progetto montagna, del quale già abbiamo parlato nel precedente numero, i Consiglieri della Delegazione e i rappresentanti delle Comunità montane sono intervenuti per le ultime puntualizzazioni, dopo tutta una serie di riunioni a livello provinciale che si sono svolte:

— a Cuneo il 7 gennaio, indetta dall'Amministrazione provinciale, presenti il Presidente prof. Falco e l'Assessore alla Montagna Paire e per l'UNCEM, oltre al Presidente della Delegazione Fulcheri, i membri di Giunta Graglia e Obertino e numerosi consiglieri più i tecnici Bignami e Facciotto; erano rappresentate tutte le Comunità montane cuneesi e 55 comuni montani;

— nel Novarese il 9 e 11 gennaio, indette la prima dall'Assessore provinciale Giavina presenti il vice Presidente Longo, il membro di Giunta Grancini e il Segretario Bertoglio (riunione questa principalmente dedicata ai problemi urbanistici), la seconda a livello del Comprensorio Verbano - Cusio - Ossola appositamente per l'approfondimento del Progetto montagna. Giova ricordare, a questo proposito, che il Comprensorio suddetto comprende tutte e dieci le Comunità montane novaresi e che in esso è stata costituita una Commissione (l'VIII per la precisione) che raggruppa — unitamente ad alcuni altri rappresentanti politici — tutti i Presidenti delle Comunità montane ed è presieduta dal dr. Grancini;

— ad Alessandria, indetta dall'Assessore provinciale alla montagna Andreoletti, la riunione si è svolta il 12 gennaio, presenti per la Delegazione il vice Presidente Martinelli; hanno partecipato anche i rappresentanti dell'unica Comunità montana della provincia di Asti;

— per quanto concerne il Vercellese la riunione si è svolta presso il Comprensorio di Biella (sette delle otto Comunità montane vercellesi appartengono al Comprensorio biellese, l'altra è la Val Sesia) presieduta dal membro di Giunta prof. Julini e dal Consigliere nazionale Pichetto, presente anche il Segretario Bertoglio;

— a Torino l'Assessore provinciale alla Montagna Grotto ha convocato le Comunità montane torinesi martedì 19 gennaio ed il Progetto montagna è stato esaminato presenti per la Delegazione il vice Presidente Longo, i membri di Giunta Caglio, Chiaberge e Sartoris; per i tecnici era presente il prof. Socco.

Nel corso del Consiglio hanno partecipato al dibattito, oltre al Presidente Fulcheri ed ai vice Presidenti Longo e Martinelli, i membri della Giunta della Delegazione Graglia, Grancini e Julini; i Consiglieri della Delegazione Boccacci, Parola, Miguidi, Bedotto, Bertone e Lombardo; i Consiglieri nazionali Bellino, Biarese e Pichetto; i Presidenti di Comunità montana Costa, Coisson, Peirano; il rappresentante del Movimento Autonomista Occitano Matteodo.

Accolti gli ultimi suggerimenti, i tecnici della Delegazione Beltrame, Bignami, Facciotto, Socco e Treves hanno dato la veste definitiva al progetto montagna che è stato approvato dalla Giunta della Delegazione appositamente riunitasi il 2 febbraio.

Il successivo 9 febbraio il Presidente Fulcheri ha guidato la Delegazione all'incontro con il Presidente della Giunta regionale Enrietti al quale ha consegnato il documento che, scaturito dall'articolata consultazione dei Comuni e delle Comunità montane, dall'interpretazione attenta e dalla sommatoria ragionata delle varie realtà locali della montagna piemontese ha come obiettivo quello di assicurare alla stessa una effettiva vita « inter pares » nella Comunità regionale.

All'incontro il Presidente della Regione Piemonte Enrietti (che aveva invitato oltre alla Giunta della Delegazione dell'UNCEM anche tutti i Presidenti delle Comunità montane piemontesi), era accompagnato dagli Assessori regionali all'agricoltura e foreste Ferraris, al bilancio e finanze Testa, alla programmazione e urbanistica Simonelli e al turismo Moretti; tutti gli amministratori regionali, pur richiedendo un periodo di tempo per l'esame dettagliato della proposta dell'UNCEM e per lo studio dei suoi sbocchi operativi, hanno dichiarato il loro apprezzamento per il « Progetto montagna ».

Su questo argomento che acquista particolare importanza di fronte al fatto che la Regione Piemonte sta costruendo il suo secondo piano di sviluppo, torneremo per illustrarlo su un prossimo numero della rivista.

Le gestioni associate nello sviluppo dell'agricoltura delle zone interne del Mezzogiorno

È questo il titolo del primo di due volumi della collana Quaderni Regionali, recante il n. 33, pubblicato in questi giorni dal FORMEZ.

L'opera è stata curata da Leonardo De Filippo e Carmine Nardone e raccoglie le relazioni svolte da esperti e studiosi dei problemi cooperativi in un Seminario di studio tenutosi presso il FORMEZ nel gennaio 1980.

Il tema trattato si riferisce ad un particolare tipo di realizzazione associata: la conduzione in comune dei terreni; ciò allo scopo di operare un confronto delle esperienze che in merito sono state avviate o realizzate, sia a livello nazionale che, più in particolare, nel Mezzogiorno.

Il secondo volume sulle gestioni associate, che verrà pubblicato nel prossimo mese di giugno, avrà invece quale argomento le esperienze maturate all'estero.

L'indagine è stata condotta avendo cura di esaminare, nel più generale contesto socio-economico del Paese, i processi di trasformazione aziendale, al fine di cogliere le modifiche organizzative e gestionali, e gli eventuali vantaggi, che possono derivare dal processo cooperativo.

In effetti, come si legge nell'introduzione: « l'associazionismo può svolgere un ruolo importante per favorire l'auspicato processo di rinnovamento. Esso ha il vantaggio di essere uno strumento duttile, non vincolato a forme rigide né per quanto riguarda la dimensione, né per quanto concerne l'ambito ed il livello di intervento, permettendo di volta in volta, in stretta connessione con le condizioni economiche, sociali e produttive di partenza, di riprodurre con notevole elasticità le condizioni ottimali della grande azienda al fine di pervenire alla migliore utilizzazione delle risorse aziendali, alla riduzione dei costi, al miglioramento delle condizioni di vita ».

In ultima analisi le relazioni contenute nel volume costituiscono un tentativo di individuare le cause prevalenti del mancato sviluppo delle iniziative sorte a più riprese — cause che hanno finora impedito l'opportunità di rendere il movimento cooperativo un fattore di rilevante portata nell'economia agricola italiana — per pervenire alla formulazione di indicazioni e proposte adeguate e favorire e sostenere lo sviluppo delle forme produttive associate nelle Regioni meridionali.

Oltre alle relazioni generali, nella pubblicazione sono contenuti alcuni interessanti interventi e comunicazioni svolti in sede di Seminario. Infine, in allegato, sono riportati esempi di atti costitutivi di cooperative agricole, di statuti e due proposte di legge regionali in materia di usi civici e trasferimento delle terre degli Enti morali ed assistenziali ai Comuni.

L'annuario 1982 per le autonomie locali

L'Annuario — edito dalla Lega per le autonomie — riporta, anno per anno, l'aggiornamento della legislazione e della documentazione politica sulle autonomie locali relativo al periodo di riferimento (dall'ottobre al settembre dell'anno successivo).

La maggior parte dei 69 autori dell'Annuario, diretto da Sabino Cassese, sono docenti di tutte le università italiane, da Milano a Palermo; vi sono poi esperti che operano in strutture specializzate (Formez, Istituto di studi regionali del Cnr, ecc.); dirigenti e alti funzionari regionali e statali; funzionari ed esperti di partiti politici. Sono, in una parola, i massimi specialisti italiani della materia, tutti legati alla realtà sociale e politica ed impegnati, sul fronte dello studio e sulla ricerca, nel rinnovamento democratico delle istituzioni.

Le *voci* sono 67 (quest'anno è stata aggiunta la voce « Riforma delle autonomie in Europa ») e mantengono, per quanto possibile, la stessa denominazione degli anni passati per favorire l'esame, anno dopo anno, dell'evoluzione di ogni singola materia.

Le voci sono di tre tipi:

voci di settore (sanità, agricoltura, artigianato, edilizia, protezione civile e calamità naturali, territorio, viabilità, ecc.);

voci relative a organizzazioni (USL, comprensori, consorzi, Cee, Comunità montane, consigli di quartiere, consigli tributari, ecc.);

voci su aspetti strumentali delle organizzazioni (entrate, contabilità, spesa, controlli, deleghe, ecc.).

Ogni voce commenta, per la singola materia e per il periodo di riferimento (ottobre 1980 - settembre 1981):

— le leggi statali;

— le leggi regionali;

— la giurisprudenza;

— il dibattito parlamentare;

— il dibattito scientifico;

— le posizioni dei sindacati, partiti, forze sociali;

— la documentazione e le analisi prodotte da istituti di ricerca;

— le esperienze pilota;

— la bibliografia principale.

La lettura di ogni voce sollecita la consultazione di altre attinenti e delle rubriche, sì da completare in tutte le direzioni la conoscenza di ciò che occorre sapere per muoversi con sicurezza nell'intricato panorama normativo che presiede alla gestione del governo regionale e locale, con la necessaria competenza e documentazione sul divenire di ogni materia.

Le *rubriche* costituiscono una appendice documentaria di grande valore per ricercatori e studiosi: in oltre 250 pagine sono condensate notizie e informazioni per reperire le quali sarebbe necessario consultare decine di volumi di ogni tipo, non sempre reperibili. Esse sono:

— *Legislazione statale*, che contiene leggi, delibere, decreti, ordinanze, circolari di interesse regionale e locale emanati nel periodo in esame, classificati secondo le voci dell'Annuario. Ogni atto è accompagnato dagli estremi di pubblicazione.

— *Progetti e disegni di legge*, anch'essi divisi per materie e con gli estremi per il reperimento.

— *Legislazione regionale*, classificata per materie e, all'interno di ogni materia, per regione. Si tratta di oltre 1.000 leggi dalle quali si ricava un panorama abbastanza indicativo dell'attività delle regioni. Anche qui sono riportati gli estremi di pubblicazione.

— *Indice numerico della legislazione regionale*, che consente un immediato reperimento della norma.

— *Periodici delle regioni e degli enti locali.* Si tratta di quasi 200 testate, di solito poco conosciute, che consentono una conoscenza concreta ed esauriente delle realizzazioni dei governi locali. Questa rubrica è stata inserita per la prima volta quest'anno, e vuole essere un primo contributo alla diffusione degli aspetti gestionali molto spesso ignorati, ma fondamentali per una reale comprensione del governo locale.

— *Bibliografia sulle autonomie locali*, che riporta oltre 1.500 titoli tra libri e saggi apparsi nel periodo esaminato su 94 riviste specializzate. Anche la bibliografia è articolata per materie.

— *Ricerche sulle autonomie locali*, un elenco delle ricerche in corso da parte di regioni e istituti di ricerca.

— *Statistiche sulla finanza e sul personale regionale e locale.* Si tratta di 90 tabelle di varia fonte (tutte ufficiali) che consentono una valutazione panoramica generale in un settore in cui i dati sono per lo più inseriti nel contesto di elaborazioni statistiche riferite in generale all'intera finanza pubblica. Da notare, tra l'altro, la presenza di indicazioni sulla distribuzione economica e funzionale delle spese regionali, frutto di autonoma ed originale indagine.

L'Annuario (932 pag.) costa L. 25.000.

Una guida metodologica ai piani di sviluppo delle Comunità montane

Autori vari - Pianificazione e sviluppo nelle Comunità montane del Mezzogiorno - Schema guida metodologico per il piano di sviluppo socioeconomico delle Comunità montane. - Edagricole, Bologna 1981 (volumi 4, pagg. 740, 186 tabelle, prezzo L. 32.000, 1 volume L. 8.000).

L'opera, che si articola in quattro volumi, è il risultato di un complesso lavoro condotto dall'UNCEM per conto della Cassa per il Mezzogiorno e che ha impegnato una trentina di esperti per circa un anno.

Scopo peculiare dello studio è quello di costituire un valido strumento di base per la predisposizione da parte delle Comunità montane del Mezzogiorno comprese nell'area interessata dal Progetto Speciale « Zone interne » (P.S. 33) dei piani socio-economici di sviluppo previsti dalla legge 1102/71 e dei piani di sviluppo aziendale e contabilità agraria.

Il primo volume è dedicato alle linee metodologiche di base, per permettere ad ogni Comunità montana di redigere il piano quinquennale socio-economico di sviluppo tenendo debitamente conto di tutti gli elementi indispensabili per la corretta formulazione e conseguimento degli obiettivi che essa sceglie di realizzare nell'ambito del territorio di propria competenza ed in armonia con gli indirizzi programmatori regionali.

Sono analizzati i caratteri costituzionali, amministrativi e più strettamente tecnici dell'attività volta alla predisposizione del Piano e sono contenute specifiche e dettagliate indagini per singoli settori di intervento.

Il secondo volume costituisce la raccolta di una serie di documenti e di informazioni — da quelle di carattere legislativo nazionale e regionale a quelle statistiche o attinenti a settori specifici, quali il piano urbanistico e la conservazione del suolo — miranti a dotare le Comunità montane di nozioni di base circa il quadro in cui si inseriscono i propri interventi programmatori.

Il terzo e il quarto volume affrontano i temi della stesura del piano di sviluppo aziendale e della tenuta della contabilità agraria.

In particolare nel terzo volume si analizzano in tre distinte parti i problemi relativi: al piano di sviluppo aziendale (finalità e condizioni per il suo impiego); ai criteri e procedure nella redazione e approvazione dei piani; alla contabilità agraria per i piani aziendali.

Il quarto volume mira a dare cognizione di quali siano attualmente gli strumenti operativi per la stesura del piano di sviluppo aziendale e la tenuta della contabilità agraria.

Una guida per i viticoltori

La Società Editrice Buffetti ha pubblicato un volume della collana Guide d'Azienda, curato da Roberta Minozzi, dal titolo: « Guida per l'operatore vitivinicolo - Le Uve, i Vini, la normativa Comunitaria, le agevolazioni ».

In considerazione della rilevante importanza assunta nell'ambito della CEE dal settore della produzione vinicola, il libro tende a fornire una visione d'insieme della vasta e complessa normativa comunitaria esistente in materia e offre agli operatori le informazioni necessarie per operare scelte il più possibile rispondenti alle richieste del mercato.

Inoltre si è inteso prospettare il consistente ventaglio di interventi ed aiuti che la Comunità Europea offre nelle diverse fasi della produzione, della commercializzazione e nell'eventuale impiego delle eccedenze.

La Guida, infine, può risultare estremamente utile anche per le organizzazioni di categoria e per gli enti locali competenti per l'assistenza ai viticultori, in quanto sono riportate tutte le disposizioni comunitarie di maggiore portata per conoscere il quadro degli adempimenti da esse previsti.